Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

Government of Canada
Privy Council Office

Lois et règlements : l'essentiel

2e édition

Canada

Lois et règlements : l'essentiel

2e édition

104-03009/

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Lois et règlements : l'essentiel

2e éd.
Texte en français.
Publiéaussi sous le titre : Guide to Making Federal Acts and Regulations.
Publ. en collaboration avec le ministère de la Justice Canada.
Publ. antérieurement par le ministère de la Justice Canada.

ISBN 0-662-88575-9
No de cat. J2-8/2001F-IN

1. Législation--Canada.
2. Règlements (Droit administratif)--Canada.
3. Rédaction juridique.
4. Règlements (Droit administratif)--Rédaction--Canada.
5. Projets de loi--Rédaction--Canada.
I. Canada. Bureau du Conseil privé.
II. Canada. Ministère de la Justice Canada.

JL148.G84 2001 349.71

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001.

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les hommes et les femmes.

Table des matières

Préface v
Introduction 1

Directive du Cabinet sur l'activité législative 5
1. Introduction 8
2. L'activité législative du gouvernement : principes fondamentaux 8
3. Élaboration du programme législatif du gouvernement 13
4. Élaboration des projets de loi du gouvernement 15
5. Débats parlementaires et amendements 18
6. Entrée en vigueur 19
7. Prise de règlements 19
8. Conclusion 20

Partie 1 : Cadre général de l'activité législative 21

Chapitre 1.1 : Choisir les meilleurs outils 23
Introduction 25
Quelle est la situation? 25
Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés? 26
Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer? 26
Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés? 27
Qu'implique le recours à ces outils d'intervention? 31
Quels seraient les effets du recours à ces outils? 32
Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention? 33
Quels outils devraient être retenus? 33
Information complémentaire 33

Chapitre 1.2 : Cadre juridique de l'activité législative 35
La Constitution 37
Les lois à valeur quasi constitutionnelle 39
Les lois supplétives 41
Les principes de droit commun 46

Partie 2 : Élaboration des lois 49

Chapitre 2.1 : Point de départ 51
Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration? 52
Établissement du programme législatif du gouvernement 56
Planification et gestion de l'activité législative ministérielle 58
Considérations stratégiques 63
Modèles pour la planification de projet 65
Le processus législatif fédéral et ses activités connexes (schéma) 67

Chapitre 2.2 : Orientations et objectifs : élaboration et approbation par le Cabinet 69
Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs 71
Lignes directrices sur le bon gouvernement 77
Rédaction du mémoire au Cabinet 80
Élaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet 82
Autres considérations d'ordre juridique ou politique 100
Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs 113
Calendrier d'élaboration du MC 116

Chapitre 2.3 : Projets de loi : rédaction et approbation par le Cabinet 117
Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi 118
Protocole de rédaction législative 121
Comment les projets de loi sont-ils rédigés? 125
Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi 147

Chapitre 2.4 : Processus parlementaire 151
Sommaire du processus parlementaire 152
Attestation de conformité des projets de loi 160
Activités et résultats liés au processus parlementaire 161

Chapitre 2.5 : Entrée en vigueur 173
Comment les lois entrent en vigueur 174
Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi 175

Chapitre 2.6 : Examen rétrospectif 177
Examen rétrospectif : points à considérer 178

Partie 3 : Élaboration des règlements 179
Qu'est-ce qu'un règlement? 183
Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire? 184
Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire? 185
Sommaire du processus réglementaire 187

Annexe : Ouvrages de référence 197
Démocratie parlementaire 200
Élaboration d'une mesure législative 201
Processus parlementaire : général 202
Processus parlementaire : Chambre des communes 203
Processus parlementaire : Sénat 205
Processus réglementaire 206

Préface

Au début de 1998, le gouvernement fédéral s'est livré à un examen rigoureux du processus d'élaboration des textes législatifs et des façons d'améliorer leur qualité. Il a alors constaté que les participants à ce processus ne disposent pas toujours de renseignements suffisants sur celui-ci ni sur le rôle qu'ils doivent y jouer. Il existe en fait une mine de renseignements sur le processus d'élaboration des textes législatifs, mais elle est généralement méconnue. La directive intitulée *La filière législative*, approuvée par le Cabinet en 1981, et le guide publié par le ministère de la Justice en 1995 sous le titre *Lois et règlements : l'essentiel* en sont de bons exemples.

Le 23 mars 1999, le Cabinet prenait une mesure importante en approuvant une mise à jour de la directive traitant des processus législatif et réglementaire. Cette directive expose les attentes des ministres au sujet du processus d'élaboration des lois et règlements fédéraux et oriente de façon générale les activités des fonctionnaires à cet égard. Elle prévoit également l'établissement de documents complémentaires devant encadrer l'activité législative, de sorte qu'il soit satisfait aux objectifs et aux attentes du Cabinet.

Je publie cette deuxième édition de *Lois et règlements : l'essentiel* pour mieux faire connaître cette directive et pour fournir l'encadrement qu'elle prévoit. Nous avons l'intention de continuer d'améliorer et de mettre à jour ce guide, et vous invitons à nous faire part de vos commentaires. La version actuelle du présent document peut être consultée au site Web du Bureau du Conseil privé : http://www.pco-bcp.gc.ca/.

Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet,

Alexander Himelfarb

Introduction

Objet

Lois et règlements : l'essentiel explique les étapes à franchir pour transformer les orientations et les objectifs du gouvernement en lois et en règlements, lesquels constituent les deux formes que prend le droit écrit et qui sont visées par le terme « textes législatifs ». Il définit le rôle des divers intervenants dans ce processus. Moyennant une planification judicieuse, les textes législatifs qui en résultent devraient permettre la réalisation des objectifs du gouvernement tout en respectant rigoureusement les principes qui sous-tendent le système juridique canadien.

L'essentiel se veut un document de référence pour les lecteurs qui connaissent déjà le domaine de la législation et un outil de formation pour les novices.

Destinataires

L'essentiel s'adresse avant tout aux fonctionnaires du gouvernement fédéral qui prennent part au processus d'élaboration des lois et des règlements et qui se voient confier l'une ou plusieurs des tâches suivantes :

- élaborer des orientations qui seront mises en œuvre par voie législative;
- aider leur ministre à obtenir du Cabinet l'autorisation de rédiger un projet de loi;
- participer à la rédaction d'un texte législatif;
- gérer un projet législatif.

Organisation de la matière

L'essentiel couvre un vaste éventail d'activités, de l'élaboration des orientations et des objectifs au processus réglementaire. Il se compose d'abord de la ***Directive du Cabinet sur l'activité législative,*** qui expose le cadre de l'activité législative du gouvernement et les principes qui la régissent. La directive est la pierre angulaire de *L'essentiel* et autorise la publication de celui-ci par le greffier du Conseil privé.

Le reste de *L'essentiel* est organisé en trois parties.

La **partie 1** expose le cadre général dans lequel intervient l'action législative. Le chapitre 1.1 a trait au choix des outils d'intervention gouvernementale les mieux adaptés aux circonstances. Il fournit une

liste de questions qui visent à déterminer dans quelle mesure le recours à un texte législatif est souhaitable et quelles sont les solutions de rechange. Tenant pour acquis que l'action législative est opportune, le chapitre 1.2 décrit le contexte juridique dans lequel s'inscrira la nouvelle mesure législative, y compris la Constitution et les autres lois fondamentales dont on doit tenir compte dans l'élaboration d'un projet de loi.

La **partie 2** expose en détail l'élaboration des lois, de la planification et de la gestion du projet jusqu'à l'examen rétrospectif par l'équipe qui en est chargée. Elle se compose d'une série de titres destinés à aider le lecteur à franchir chaque étape du processus. Elle comporte des listes de contrôle, des modèles et des renseignements détaillés au sujet des divers éléments de chaque étape.

La **partie 3** expose sommairement le processus d'élaboration des règlements. Ce processus est actuellement en cours de révision. Le lecteur désireux d'en savoir davantage pourra consulter :

- La *Politique de réglementation* et les Guides sur la politique et le processus du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du conseil privé http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications;
- Le *Manuel de la réglementation fédérale*, publié par la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

Enfin, cet ouvrage comporte une **annexe** contenant une liste d'ouvrages de référence utiles à quiconque prend part à l'activité législative.

Notes complémentaires

Le capitaine d'un navire sait que, pour réussir à se rendre du point A au point B, il faut un plan, une carte, un équipage, un délai, des points de repère en cours de route, de bons mécanismes de communication et un peu de chance. Le capitaine ne peut travailler seul. Le travail d'élaboration des textes législatifs est comparable. Il est le plus fructueux lorsque :

- sa coordination est assurée par une seule personne;
- les résultats escomptés sont clairement définis;
- on a établi un échéancier qu'on révise au besoin;
- des mécanismes de communication de l'information et de contrôle des progrès sont en place et effectivement utilisés;
- les rôles et responsabilités de tous les intervenants sont bien définis.

Quel que soit son rôle – spécialiste d'une question, agent d'élaboration des orientations, conseiller juridique, spécialiste de la rédaction législative ou gestionnaire –, si importante que soit son expérience du processus législatif et quelle que soit la taille du ministère en cause, *nul ne peut accomplir ce travail seul.*

La réalisation d'une mesure législative nécessite les efforts conjugués de douzaines, voire de centaines de personnes. L'élaboration des textes législatifs est un processus complexe. C'est aussi une activité fondamentale pour une démocratie. C'est un travail d'équipe qui exige de la planification et une bonne gestion.

Directive du Cabinet sur l'activité législative

Aperçu

La *Directive du Cabinet sur l'activité législative* est la pierre angulaire de *L'essentiel*. Elle expose les attentes des ministres au sujet du processus d'élaboration des lois et règlements fédéraux et oriente de façon générale les activités des fonctionnaires à cet égard.

Destinataires

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire.

Messages clés

Les fonctionnaires qui prennent part à l'élaboration des textes législatifs doivent absolument comprendre les principes qui sous-tendent l'activité législative du gouvernement. Ils doivent également en connaître les composantes et apprécier l'importance que revêt leur planification.

1. Introduction

L'élaboration des règles de droit est vraisemblablement l'activité la plus importante du gouvernement et doit s'exercer dans le cadre et selon les principes définis dans la présente directive. Il est de la première importance que le ministère qui met en branle le processus d'élaboration d'une mesure législative planifie et gère celle-ci en conformité avec cette directive et les documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé.

La présente directive remplace celle intitulée *La filière législative*, qui a été approuvée par le Cabinet le 16 avril 1981. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- veiller à ce que le Cabinet dispose de l'information et de toute autre forme de soutien dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur les mesures législatives proposées;
- donner un aperçu des rapports qui existent entre l'élaboration de la législation et celle de la réglementation, et veiller à ce que les deux soient considérées comme constituant un seul et même processus continu;
- veiller à ce que les textes législatifs soient rédigés selon les règles de l'art dans le respect des deux langues officielles et des deux systèmes de droit qui coexistent au Canada : le droit civil et la common law;
- montrer que l'élaboration d'une mesure législative est une activité souvent complexe qui exige une planification et une gestion adéquates;
- veiller à ce que les fonctionnaires intervenant dans l'activité législative comprennent bien leur rôle et possèdent les connaissances et compétences nécessaires pour l'exercer efficacement.

La présente directive donne des instructions générales sur la façon d'atteindre ces objectifs et énonce les principes à respecter.

2. L'activité législative du gouvernement : principes fondamentaux

Points d'ordre constitutionnel

La *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les compétences législatives entre le Parlement et les législatures des provinces (partie VI, articles 91 à 95). Dans les territoires, les pouvoirs qu'exercent les législatures leur sont délégués par le Parlement.

Le régime politique canadien, dit de « gouvernement responsable », se fonde sur le principe de la primauté du droit. Cela signifie que les

règles du droit canadien doivent s'élaborer en conformité avec la Constitution. Sa Majesté ne dispose de nos jours que de très peu de pouvoirs législatifs qui ne soient pas assujettis au processus parlementaire : les règlements régissant la délivrance des passeports, la remise de médailles et l'octroi de distinctions honorifiques, qui sont pris en vertu de la prérogative royale, en constituent de rares exemples.

Le Parlement peut déléguer des pouvoirs législatifs au Cabinet (le gouverneur en conseil), à une personne (tel un ministre) ou à un organisme (la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par exemple). L'exercice de ces pouvoirs reste assujetti à l'autorité du Parlement, d'où l'emploi des termes « législation déléguée » et « législation subordonnée » pour désigner les règlements qui en résultent.

L'élaboration de la législation canadienne obéit à un certain nombre de contraintes, la première étant évidemment le partage constitutionnel des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales. À celle-ci s'ajoutent les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que les droits et obligations constitutionnels qui s'appliquent en matière linguistique au Québec et au Manitoba.

Les lois au sens strict du terme sont adoptées par le Parlement, qui est composé de Sa Majesté la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Un projet de loi ne devient loi que s'il reçoit l'agrément de chacun d'eux. La sanction royale constitue dans tous les cas l'ultime étape du processus législatif.

Suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout projet de loi portant affectation de crédits doit prendre naissance à la Chambre des communes :

> **53**. Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes.

De plus, un tel projet de loi ne peut être déposé que par un ministre. Les autres projets de loi peuvent indifféremment être déposés au Sénat ou à la Chambre des communes.

Le Cabinet, constitué du premier ministre et des autres ministres de Sa Majesté, joue aussi un rôle important dans l'activité législative du Parlement. Les membres du Cabinet donnent collectivement leur assentiment au dépôt des projets de loi du gouvernement devant le Parlement. Sur le plan individuel, ils parrainent les projets de loi relevant de leur portefeuille et assurent leur cheminement tout au long du processus parlementaire avec l'aide des fonctionnaires de leur ministère.

Opportunité de l'action législative

Le gouvernement dispose de plusieurs outils pour atteindre ses objectifs. Certes, il peut soumettre un projet de loi à l'assentiment du Parlement ou prendre lui-même un règlement. Mais il peut aussi procéder par la conclusion d'accords, l'émission de directives ou la mise sur pied de programmes en vue d'offrir des services, des prestations ou de l'information. Par ailleurs, un texte législatif peut comporter un large éventail de dispositions allant de la simple prohibition aux mécanismes de régulation les plus complexes, comme la délivrance de permis et les contrôles de conformité. La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

La décision de procéder par projet de loi ou de règlement revient au Cabinet, sur la foi de l'information que les fonctionnaires du ministère intéressé mettent à sa disposition. Cette information doit être exacte, à jour et complète. Pour bien s'acquitter de cette obligation, les fonctionnaires responsables doivent, au nom de leur ministre :

- analyser la question et considérer les solutions de rechange;
- consulter toutes les parties intéressées, y compris les autres ministères qui peuvent être touchés par la solution proposée;
- analyser les effets de cette solution;
- déterminer les ressources nécessaires à celle-ci, notamment pour sa mise en oeuvre et le contrôle de son application.

Dans le cas d'un projet de loi, le principal moyen de communiquer cette information est le mémoire au Cabinet, dans lequel le ministre demande au Cabinet l'autorisation de faire rédiger le projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice.

Il importe de veiller, dans toute la mesure du possible compte tenu des principes de rédaction législative, à ce que toutes les mesures législatives apparentées soient regroupées en un seul projet de loi. La multiplication des projets de loi sur des questions connexes constitue en effet une perte de temps pour les parlementaires, tant lors des débats que lors de l'étude en comité.

Enfin, il y a lieu de faire preuve de circonspection au moment d'ajouter au projet une clause de cessation d'effet (temporarisation) ou de prévoir l'examen d'un texte dans un délai précis ou par un comité donné. On ne devrait recourir à de tels mécanismes qu'en dernier ressort, lorsque les solutions de rechange ont été soigneusement examinées.

Rapports entre la loi et le règlement

Bien que les lois et les règlements soient soumis à des processus distincts, ils sont liés à plusieurs égards :

- Le Parlement édicte les lois et par leur truchement autorise la prise des règlements.
- Le règlement doit respecter fidèlement le cadre juridique fixé par sa loi habilitante.
- Comme la plupart des plans législatifs sont mis en oeuvre au moyen de règlements, il convient d'élaborer la loi et les règlements parallèlement afin d'assurer leur cohérence et leur concordance.

Au moment d'élaborer une proposition législative autorisant la prise de règlements, le ministère doit porter une attention particulière :

- au choix du titulaire du pouvoir réglementaire;
- aux questions à traiter dans le projet de loi lui-même;
- aux points qui seront réglés par les règlements.

C'est habituellement au gouverneur en conseil qu'est attribué le pouvoir de prendre les règlements d'application d'un texte de loi; toute dérogation à cet usage devrait être motivée dans le mémoire au Cabinet. Par ailleurs, les éléments fondamentaux de la mesure doivent figurer dans le projet de loi, afin que les parlementaires puissent en prendre connaissance et en débattre. Le projet de loi doit fixer le cadre juridique du pouvoir réglementaire, lequel se limite aux matières qu'il est préférable de laisser aux délégataires et aux processus de législation déléguée. À cet égard, les principes suivants doivent être respectés :

- Il faut veiller à ne pas exprimer en termes trop larges la disposition législative qui donne le pouvoir de prendre des règlements.
- Dans certains domaines, l'autorisation d'insérer dans un projet de loi une disposition conférant un pouvoir réglementaire doit être demandée expressément dans le mémoire au Cabinet, avec motifs à l'appui. Il s'agit notamment des pouvoirs qui :
  - ont des effets sensibles sur les droits et libertés civiques;
  - mettent en jeu d'importantes questions de principe ou d'orientation;
  - autorisent la modification de la loi habilitante ou d'autres lois par voie de règlement;
  - écartent la compétence normale des tribunaux;
  - autorisent la prise de règlements à effet rétroactif;

- subdélèguent un pouvoir réglementaire;
- imposent à l'État ou à la population des charges financières autres que les droits payables pour la prestation de services;
- fixent les peines sanctionnant les infractions graves.

Les lois et les règlements sont interdépendants et leur élaboration devrait être coordonnée. Les règlements peuvent être rédigés en même temps que le projet de loi ou par la suite, selon le cas. Toutefois, lorsque les règlements constituent une composante majeure d'une nouvelle mesure législative, il peut être avantageux d'en amorcer dès que possible l'élaboration, afin d'assurer leur concordance par rapport au cadre juridique fixé par la loi. Lorsque les règlements sont élaborés sous le régime d'une loi existante, il faut bien s'assurer qu'ils ne débordent pas les limites juridiques prévues par celle-ci.

Importance de la rédaction bilingue et bijuridique

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales doivent être adoptées dans les deux langues officielles, les deux versions faisant également foi. Il est donc de la plus haute importance que les projets de loi et de règlement soient préparés dans les deux langues officielles. L'une des versions ne saurait donc être une simple traduction de l'autre. Pour cette raison, les administrations – ministères et organismes – qui les parrainent doivent s'assurer qu'elles sont en mesure d'élaborer les orientations et objectifs, de consulter et de donner des instructions aux légistes dans les deux langues officielles. Les deux versions doivent avoir le même sens, celui qu'on entend leur donner, exprimé en termes clairs et précis.

Il est tout aussi important que les projets de loi et de règlement respectent les deux traditions juridiques canadiennes – le droit civil et la common law –, puisque les lois fédérales s'appliquent en principe à l'ensemble du pays. Les notions propres à chaque système juridique doivent être exprimées dans les deux langues d'une façon qui tienne compte des deux réalités.

Planification et gestion de l'activité législative

Il y a trois niveaux de planification et de gestion de l'activité législative gouvernementale :

- niveau central (gouvernement);
- niveau ministériel;
- niveau individuel (projet).

Pour ce qui est du premier de ces niveaux, il existe, à l'échelle du gouvernement, un processus de coordination et d'établissement de l'ordre de priorité des diverses propositions législatives émanant des ministères. C'est le leader du gouvernement à la Chambre des communes — qui est aussi ministre d'État — qui est responsable du programme législatif du gouvernement. Il est appuyé dans cette tâche par le Bureau du Conseil privé. Par ailleurs, un comité du Cabinet, le Comité spécial du Conseil, et, ensuite, le Cabinet en séance plénière se penchent sur les questions qui requièrent une décision du Cabinet plénier. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le leader du gouvernement à la Chambre des communes demande que lui soit délégué le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt d'un projet de loi.

Dans le cas des règlements, les ministères et organismes dotés de pouvoirs réglementaires doivent planifier leurs activités à cet égard pour les années à venir et rendre compte de leur planification et de l'ordre de priorité fixé. À l'automne, il leur faut aussi rédiger des rapports de rendement. Ceux-ci sont déposés à la Chambre des communes en annexe du Budget des dépenses, puis remis aux comités compétents de la chambre.

Au second niveau, il incombe à chaque ministère de gérer les propositions législatives qui relèvent de son champ de compétence. Il doit veiller à affecter les crédits nécessaires à toutes les étapes du processus législatif – notamment les consultations – et s'assurer qu'il est à même d'établir les orientations et objectifs et fournir les instructions aux légistes dans les deux langues officielles. Enfin, il lui faut planifier la mise en application de la loi après son adoption et prévoir les ressources requises à cette fin.

Au troisième niveau, celui du projet, le ministère doit planifier ses activités en fonction des différentes mesures législatives et réglementaires. Il doit gérer celles-ci comme s'il s'agissait d'autant de projets distincts, chacun exigeant la détermination des besoins sur le plan des ressources, la définition des tâches à accomplir et l'établissement d'un échéancier.

3. Élaboration du programme législatif du gouvernement

Planification

La planification du programme législatif global du gouvernement peut commencer plus d'un an avant le début de la session du Parlement au cours de laquelle est prévu le dépôt des divers projets de loi. L'expérience démontre qu'il vaut mieux étaler le processus de planification et de préparation sur l'année qui précède l'ouverture de la session plutôt que d'attendre à la veille de celle-ci. Ce délai se

justifie, d'une part, par la nécessité d'une planification à long terme de l'activité législative d'ensemble et, d'autre part, par les trois grandes étapes du processus menant à l'approbation du projet avant son dépôt, à savoir :

- présentation des orientations et de l'objectif au Cabinet pour approbation;
- le cas échéant, rédaction du projet, phase souvent longue et difficile;
- présentation du projet au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes pour approbation, en vue de son dépôt.

Dans le cadre des modifications apportées au processus décisionnel du Cabinet par le premier ministre en juin 1997, le Comité spécial du Conseil (comité du Cabinet) s'est vu confier, à titre d'organe collégial de niveau ministériel, de nouvelles attributions relativement à la planification législative d'ensemble et à la résolution de questions d'ordre législatif exigeant l'intervention du Cabinet.

C'est par ailleurs au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes qu'incombe la responsabilité du programme législatif du gouvernement aux Communes, notamment de l'examen approfondi de tous les avant-projets de loi.

Les administrations dont le ministre doit présenter des propositions législatives sont donc fortement encouragées à rester en rapport étroit avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé, qui a pour mission d'appuyer tant ce comité que le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Plus particulièrement, il est très important qu'elles l'informent de toute modification importante apportée à l'échéancier du ministre pour le dépôt du projet de loi.

Appel de propositions législatives

Dès que le discours du Trône a été prononcé au début de la session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) demande par écrit à tous les sous-ministres et aux premiers dirigeants de certains organismes de lui présenter la liste des propositions législatives que leur ministre compte soumettre au Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. Par la suite, « la lettre d'appel » est envoyée deux fois au cours de l'année, en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre de priorité.

La réponse est adressée au secrétaire adjoint du Cabinet dans le mois qui suit la réception de la lettre d'appel ou dans tel autre délai qui y est précisé.

Examen par le Cabinet

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes établit un premier ordre de priorité parmi les propositions législatives. Le programme législatif de la session suivante est alors établi dans les grandes lignes et passé en revue, avec l'ordre de priorité, par le Comité spécial du Conseil. Normalement, le leader informe deux fois l'an le Comité spécial du Conseil et le Cabinet en séance plénière des mises à jour du programme législatif.

4. Élaboration des projets de loi du gouvernement

Approbation des orientations et objectifs par le Cabinet

Dès que le Cabinet a décidé d'inscrire une mesure au programme législatif, l'administration concernée devrait présenter un mémoire au Cabinet en vue d'en faire approuver les orientations et les objectifs, et d'obtenir l'autorisation de faire rédiger un projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice. Le mémoire au Cabinet est rédigé selon les modalités précisées dans les textes complémentaires établis par le greffier du Conseil privé et est présenté au comité d'orientation compétent du Cabinet, puis au Cabinet lui-même. On devrait prévoir, entre la présentation du mémoire et la date envisagée pour le dépôt du projet, un délai suffisant pour la rédaction de celui-ci.

Le mémoire doit préciser, le cas échéant, le genre de consultations publiques que le ministre a menées ou envisage de mener dans le cadre de la mesure, et s'il souhaite que le projet de loi fasse lui-même l'objet de consultations. La tradition veut que les avant-projets de loi soient tenus pour strictement confidentiels jusqu'à leur dépôt au Parlement. Mais étant donné l'engagement pris par le gouvernement en faveur de la transparence et de la consultation, il est bien possible que les ministres souhaitent solliciter l'opinion des intéressés. Il ne doit toutefois pas en résulter d'entrave au pouvoir législatif du Parlement, ni d'avantages économiques indus pour la partie consultée. Par conséquent, lorsque l'on envisage de soumettre un projet de loi à des consultations avant son dépôt, il y a lieu d'en faire mention au préalable dans le mémoire au Cabinet, afin de permettre à celui-ci d'examiner le bien-fondé des décisions prises à cet égard. Et si le projet de loi a pour effet de modifier l'appareil administratif, l'autorisation de consulter devrait être demandée au moyen d'une lettre adressée au premier ministre par le ministre parrain.

Les instructions de rédaction devraient être annexées au mémoire au Cabinet. Elles ne doivent cependant pas prendre la forme d'un avant-projet de loi. Leur objet est de faciliter l'étude de la proposition législative du point de vue des orientations et des objectifs, et d'encadrer la rédaction du projet. Sauf dans de très rares cas, les instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi ne sont pas utiles. Il se peut que la tâche de réunir l'information à inclure dans les instructions de rédaction prenne beaucoup de temps. Mais le sérieux des discussions à cette étape permettra d'en arriver à une meilleure estimation du temps nécessaire à la rédaction du projet de loi, ce qui est essentiel à la planification et à la gestion du programme législatif du gouvernement.

Rédaction du projet de loi

Il est essentiel que le ministère parrain informe le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller, ainsi que le secrétariat du comité d'orientation compétent du Cabinet, de tout changement notable par rapport aux orientations et objectifs déjà approuvés par le Cabinet.

Comme il a été dit précédemment, les versions française et anglaise font également foi et doivent être à l'image de la nature bijuridique du système de droit canadien. Elles doivent donc être établies ensemble et l'administration responsable doit veiller à mettre en place les moyens voulus pour être en mesure :

- de donner des instructions dans les deux langues officielles;
- de répondre aux questions substantielles des légistes dans les deux langues officielles et relativement à chacun des systèmes juridiques en place;
- de procéder à l'appréciation critique des deux textes.

Il n'est pas acceptable que l'un des légistes et le chargé de projet concluent à la qualité substantielle d'une seule version linguistique du projet de loi. Les deux versions doivent absolument revêtir la même qualité substantielle aux yeux des spécialistes aptes à en juger, et doivent être susceptibles d'application dans l'ensemble du pays, quel que soit le régime de droit provincial ou territorial applicable. Certes, cette obligation peut être particulièrement astreignante quand la source d'inspiration d'un projet provient d'une autre autorité législative – canadienne ou non –, et que les textes et l'information – souvent très techniques – utilisés n'existent que dans une seule langue. Il faudra alors prévoir au besoin, dans les délais de planification et de rédaction, le temps nécessaire à la recherche, à la vérification et à la mise au point de la terminologie à employer dans les deux versions.

L'opportunité d'inclure un préambule ou un énoncé d'objectifs dans un projet de loi doit aussi être examinée soigneusement. Le préambule expose généralement des renseignements contextuels importants pour la compréhension du texte ou la démonstration de sa validité constitutionnelle. Or, s'agissant d'une loi modificative, toutefois, son préambule ne sera pas ajouté au texte de la loi modifiée. Afin de porter ces renseignements contextuels à la connaissance du public, on peut recourir en pareil cas à un énoncé d'objectifs qui, faisant partie des dispositions du texte, sera intégré à la loi modifiée. En tout état de cause, le texte du préambule ou de l'énoncé d'objectifs est examiné soigneusement par le ministère de la Justice quant à sa rédaction et à son contenu.

Examen du projet de loi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes

Dès qu'un projet de loi a été rédigé et approuvé par le ministre responsable, la Section de la législation du ministère de la Justice prend les dispositions nécessaires pour son impression et l'envoi d'exemplaires au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller avant l'examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

À cette étape, l'administration responsable :

- rédige la documentation destinée à expliquer le projet de loi aux parlementaires et au grand public ou devant leur être distribuée;
- établit une version provisoire de la déclaration que fera le ministre lors du renvoi au comité;
- présente un plan de communication révisé et actualisé si l'original figurant dans le mémoire au Cabinet n'est plus à jour.

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes examine alors le texte du projet, notamment du point de vue de sa conformité avec la décision du Cabinet. Il rend compte de ses conclusions au Cabinet et demande à celui-ci de lui déléguer le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt du projet à la Chambre des communes ou au Sénat.

Une fois que le Cabinet a donné son aval, le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller présente au premier ministre ou au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour signature le projet dans sa version définitive, assorti de la recommandation royale s'il porte affectation de crédits. Le secrétariat se charge des formalités afférentes à la recommandation royale.

5. Débats parlementaires et amendements

Dépôt et lectures

Les projets de loi du gouvernement sont habituellement déposés par un ministre parrain. Ils subissent trois lectures au Sénat et à la Chambre des communes, et font l'objet d'une étude en comité dans chacune des chambres. Le détail de ces étapes est exposé dans diverses publications telles que le *Précis de procédure* de la Chambre des communes,ai nsi que *Le Sénat aujourd'hui* et le *Règlement du Sénat du Canada*.

C'est soit le Cabinet, sur la recommandation du leader du gouvernement à la Chambre des communes, soit ce dernier en vertu du pouvoir délégué par le Cabinet, qui décide de la date et du lieu du dépôt d'un projet de loi.

Sur instruction du leader du gouvernement à la Chambre des communes, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) donne l'avis de dépôt au greffier de la Chambre des communes. Si le dépôt doit se faire au Sénat, la détermination de la date revient également au leader du gouvernement à la Chambres des communes, mais après consultation du leader du gouvernement au Sénat. Dans tous les cas, le secrétaire adjoint en informe le ministre responsable.

À la Chambre des communes, la fixation de la date et de l'heure du débat de deuxième lecture, de l'étape du rapport et de la troisième lecture revient au leader du gouvernement à la Chambre des communes. Au Sénat, le déroulement des différentes étapes est réglé par le leader du gouvernement au Sénat.

Au cours de l'étude en comité, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes, le ministre responsable ou le secrétaire parlementaire assiste aux audiences du comité afin de faciliter les délibérations en s'assurant que la position du gouvernement est bien exposée. Cela est particulièrement important dans les cas où il est proposé d'apporter des amendements au projet de loi.

Amendements

Les règles suivantes s'appliquent lorsque le ministre responsable veut proposer ou accepter des amendements après le dépôt d'un projet de loi :

- L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme, le Cabinet n'ayant pas à être consulté.
- S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent

des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet.

- Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés.

Les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement doivent être rédigés ou à tout le moins passés en revue par la Section de la législation du ministère de la Justice.

Sanction royale

La sanction royale constitue l'ultime étape du processus d'édiction des lois. La date de la cérémonie de sanction royale est fixée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes après consultation du leader du gouvernement au Sénat.

6. Entrée en vigueur

Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur à la date de sa sanction. Le plus souvent, toutefois, le texte prévoit que ses dispositions ou telles d'entre elles entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. Les décrets de ce type sont rédigés par les fonctionnaires du ministère chargé de l'application de la loi et soumis à l'examen du Comité spécial du Cabinet par le ministre responsable. Une fois approuvé par le comité, le décret est transmis au gouverneur général pour signature, puis publié dans la *Gazette du Canada*. Le décret devrait être soumis à l'approbation du Cabinet assez longtemps avant la date prévue pour l'entrée en vigueur.

7. Prise de règlements

Les principales étapes du processus réglementaire sont prévues par la *Loi sur les textes réglementaires*. On y trouve notamment les règles suivantes :

- les projets de règlement sont examinés par le greffier du Conseil privé après consultation du sous-ministre de la Justice;
- les règlements sont transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement et publication dans la *Gazette du Canada*;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation est saisi d'office de tous les règlements.

S'ajoutent à ces éléments les formalités d'analyse et de procédure que prévoit la *Politique de réglementation* : http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications.

8. Conclusion

La présente directive énonce les objectifs et les attentes du Cabinet relativement à l'activité législative du gouvernement. Ses dispositions, de même que celles des documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé relativement à la planification et à la gestion de cette activité, s'imposent à tous les fonctionnaires qui prennent part à celle-ci.

Partie 1

Cadre général de l'activité législative

Chapitre 1.1
Choisir les meilleurs outils

Aperçu

Ce chapitre complète la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, qui prévoit ce qui suit :

> La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

Ce chapitre a pour but d'aider les fonctionnaires à se conformer à cette exigence. Plus concrètement, il poursuit les objectifs suivants :

- donner aux fonctionnaires un aperçu des divers outils (ou des diverses techniques) dont dispose le gouvernement pour atteindre ses objectifs;
- les aider à repérer les outils les plus appropriés;
- les aider à déterminer l'opportunité de l'intervention législative.

Les fonctionnaires sont encouragés à aborder la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux de façon globale, en se concentrant sur les buts à atteindre et en ne préjugeant pas de l'efficacité d'une technique donnée, par exemple une mesure législative. Et si, après lecture de ce chapitre, on en vient à la conclusion qu'une mesure législative est souhaitable, il faudra s'interroger sur son contenu. On pourra alors consulter la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2.

Destinataires

Les responsables de programmes ministériels et leurs conseillers juridiques.

Messages clés

- Les questions liées au choix des outils d'intervention devraient être abordées au début du processus d'élaboration des orientations.
- Le gouvernement ne peut pas intervenir dans tous les cas. Il importe de bien apprécier l'opportunité de son intervention éventuelle à la lumière de ses responsabilités, de ses ressources et de l'efficacité probable de son intervention par comparaison à celle d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé.

- L'éventail des outils d'intervention dont dispose le gouvernement pour atteindre ses objectifs est très large, ce qui lui permet de choisir le type et la portée de son intervention, le cas échéant.
- La décision de proposer une mesure législative ne devrait être prise qu'au terme d'une évaluation détaillée des divers outils d'intervention disponibles.
- Le choix des outils d'intervention est lourd de conséquences et constitue un élément important de nombreuses activités gouvernementales.
- La consultation, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, est un élément essentiel à un choix éclairé.

Introduction

Il y a lieu d'examiner soigneusement toute situation qui semble requérir l'attention du gouvernement, de façon à déterminer l'opportunité de l'intervention gouvernementale et, le cas échéant, la forme qu'elle doit revêtir. Pour ce faire, il faut bien définir les objectifs et recenser les meilleures façons de les réaliser. Ce ciblage devrait être fait le plus tôt possible dans le processus d'élaboration des orientations. Voici quelques questions utiles pour qui se prête à cet exercice :

- Quelle est la situation?
- Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés?
- Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer?
- Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés?
- Qu'implique le recours à ces outils d'intervention?
- Quels seraient les effets du recours à ces outils?
- Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention?
- Quels outils devraient être retenus, le cas échéant?

Le processus d'appréciation ne suit pas nécessairement l'ordre dans lequel ces questions sont énoncées. Il peut être nécessaire de revenir sur les réponses obtenues à l'une ou l'autre des étapes du processus à la lumière de faits nouveaux.

Pour obtenir des réponses utiles, il importe avant tout de mener les consultations appropriées.

Quelle est la situation?

Il s'agit avant tout de faire ressortir les caractéristiques de la situation qui peut requérir l'attention du gouvernement. Cette situation peut se présenter sous la forme d'un problème à régler, auquel cas il importe de remonter à la cause véritable du problème et de ne pas tenter de le définir par ses symptômes.

La situation peut également donner l'occasion au gouvernement d'intervenir de façon créative ou positive, par exemple en célébrant un fait d'importance nationale ou internationale, plutôt que de se contenter de répondre à un problème.

La définition d'une situation passe souvent par la description de comportements, qu'ils soient observables ou à prévoir. Ces comportements peuvent être actifs (faire quelque chose) ou passifs (ne pas faire quelque chose). L'approche axée sur les comportements consiste, entre autres, à déterminer :

- le comportement qui donne lieu à la situation ou y contribue;
- qui adopte ce comportement;
- qui est touché par ce comportement et quels en sont les effets;
- si certaines formes de comportement ou le comportement de certaines personnes ont plus d'influence que d'autres;
- quels facteurs externes influent sur le comportement;
- quels changements de comportement sont nécessaires pour régler la situation.

Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés?

Pour répondre adéquatement à cette question, il importe de définir le plus concrètement possible les objectifs en précisant quels résultats précis sont escomptés. Il est vrai qu'objectifs et résultats escomptés vont de pair. Il existe toutefois une distinction.

L'objectif pourrait consister, par exemple, à rendre une activité plus sûre, alors que le résultat escompté serait de réduire de 30 % le nombre d'accidents attribuables à cette activité.

Autre exemple. L'objectif pourrait être d'accroître les compétences en technologie de l'information au Canada alors que le résultat escompté pourrait être d'accroître de 500 le nombre d'immigrants possédant ces compétences au cours des deux prochaines années.

Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer?

Il faut ensuite se demander si l'intervention du gouvernement est possible et souhaitable. La Constitution limite les pouvoirs du gouvernement de diverses façons :

- le partage des compétences législatives entre le fédéral et les provinces (bien que ce partage soit relativisé par des pouvoirs comme celui de dépenser ou celui permettant de déclarer des ouvrages à l'avantage général du Canada);
- l'encadrement de l'exercice du pouvoir législatif par les textes constitutionnels, en particulier la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- diverses obligations, telle l'exigence de bilinguisme dans la prestation de services.

Les orientations en cause devraient être considérées dans la perspective globale du programme politique du gouvernement. Ainsi, la compatibilité de l'intervention avec ce programme et la façon dont le gouvernement aborde les relations fédéro-provinciales devraient être prises en compte.

Enfin, d'un point de vue purement pratique, le gouvernement dispose de ressources limitées et ne peut manifestement pas résoudre tous les problèmes; d'autres parties sont peut-être mieux à même d'atteindre les objectifs poursuivis.

Si le gouvernement devait intervenir, quel rôle devrait-il jouer? Devrait-il, par exemple, jouer un rôle de leader, agir en partenariat avec d'autres intervenants ou se contenter de stimuler ou de faciliter certaines mesures?

Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés?

Pour répondre à cette question, il est utile d'examiner l'éventail des outils d'intervention possibles, qu'on peut classer en cinq catégories :

- *diffusion d'information;*
- *renforcement des capacités;*
- *outils de nature économique (notamment les contributions, redevances et affectations de fonds publics);*
- *assujettissement à des règles;*
- *structures organisationnelles.*

Diffusion d'information

L'information peut être un outil très efficace. Les gens ajustent leur comportement en fonction de l'information dont ils disposent. En leur communiquant une information donnée, on peut influencer leur comportement; voici quelques exemples :

- information concernant la qualité ou la sûreté des produits;
- campagnes d'information concernant la santé et la sécurité au travail;
- campagnes de publicité et d'éducation contre certains comportements comme le fait de conduire après avoir consommé de l'alcool;
- campagnes de promotion des produits canadiens;
- programmes de sensibilisation à l'environnement;
- information concernant l'administration de programmes ou les méthodes administratives;
- gestes symboliques.

Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités consiste pour les individus et les organisations à développer leur aptitude à mettre en oeuvre les objectifs politiques du gouvernement. Plus que la simple communication d'information, il suppose la transmission à ces personnes et organisations des moyens de développer cette aptitude, par exemple :

- programmes d'acquisition de compétences liées à l'emploi;
- programmes d'aide à la recherche scientifique et de vulgarisation des résultats de recherches;
- collecte d'information au moyen de consultations ou de vérifications;
- collaboration avec certaines industries en vue de les aider à établir des codes volontaires de conduite pour régir leurs activités.

Outils de nature économique

Bon nombre d'outils sont de nature économique. Ils influencent les comportements des individus dans toutes leurs activités économiques; pensons notamment aux contributions, redevances et affectations de fonds publics. Mentionnons aussi la création de droits exclusifs ou limités tels les permis, les licences et les contingents de production qui, parce que négociables, sont susceptibles d'appréciation.

L'imposition d'obligations en matière d'assurance constitue également un outil de nature économique en ce qu'elle peut, par exemple, forcer une entreprise à évaluer et à réduire les risques liés à l'exercice de ses activités et à s'assurer que les prix qu'elle pratique couvrent les frais d'assurance et autres mesures de prévention.

Contributions et redevances

L'objet premier des contributions et redevances consiste à prélever des fonds. Toutefois, il s'agit aussi d'outils permettant d'influencer les choix concernant les activités auxquelles ils s'appliquent. C'est dans ce sens que les contributions et redevances peuvent s'avérer utiles dans l'atteinte des objectifs gouvernementaux; voici quelques exemples :

- les contributions comme l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier ou la taxe de vente;
- les droits de douanes;
- les droits à verser pour l'obtention de permis ou la prestation de services;

- les exonérations, dégrèvements, crédits et remises d'impôt.

Pour plus d'information concernant les frais d'utilisation et le recouvrement des coûts, on peut consulter les documents suivants du Secrétariat du Conseil du Trésor :

- *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.html;
- *Information sur les frais d'utilisation externe* : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/FeeInfof.html.

Affectations de fonds publics

Le gouvernement peut intervenir de façon ciblée en injectant des fonds dans un domaine d'activité. Il s'agit d'un mécanisme permettant d'encourager certains comportements qui correspondent aux objectifs poursuivis par le gouvernement; par exemple :

- les prestations, les bourses et les subventions;
- les prêts et le cautionnement de prêts;
- les bons échangeables contre des biens ou des services;
- les transferts de fonds aux provinces et territoires pour l'éducation ou la santé.

Assujettissement à des règles

La réglementation, au sens large, consiste à dicter aux administrés la façon d'exercer leurs activités. Il existe plusieurs types de règles. Ainsi, elles peuvent varier dans leur façon d'influencer les comportements :

- les lois, règlements et directives s'appliquent à des collectivités d'individus et ont force obligatoire car ils sont susceptibles d'exécution forcée par les tribunaux;
- les contrats et accords ont également un effet juridique, mais ne sont généralement opposables qu'aux parties contractantes;
- les lignes directrices, normes d'application volontaire et mécanismes d'autoréglementation s'appliquent à des collectivités de personnes, mais n'ont pas force de loi, leur effet étant plutôt persuasif et générateur d'obligations morales.

Les règles ayant force de loi trouvent généralement leur expression dans les obligations, les interdictions ou les droits qu'elles établissent; voici quelques exemples :

- règle consacrant le droit à l'égalité des citoyens pour ce qui concerne l'obtention d'un bien ou d'un service ou encore l'accès à un emploi, et établissant l'obligation correspondante de fournir ce

bien ou ce service ou de donner accès à cet emploi à ceux qui y sont admissibles;

- règle interdisant l'exercice d'une activité sauf en conformité avec un permis ou une licence conférant le droit d'exercer cette activité; c'est le cas des droits exclusifs ou limités, tels les permis ou licences négociables ou les contingents de production qui sont susceptibles d'appréciation.

Les règles présentent différents niveaux de détail. Par exemple :

- elles peuvent prendre la forme d'exigences précises indiquant aux administrés ce qu'ils doivent faire;
- elles peuvent aussi prévoir des normes de rendement qu'il incombe aux administrés d'atteindre.

Enfin, mentionnons la technique rédactionnelle qu'est l'incorporation par renvoi. Cette technique permet de rédiger des règles (lois, règlements) de façon à incorporer – par simple renvoi – d'autres règles (lois ou règlements, mais aussi des normes industrielles, etc.), leur donnant ainsi force de loi sans avoir à les reproduire textuellement. Cette technique permet, entre autres, d'harmoniser les lois de plusieurs législatures, notamment si elles incorporent toutes les mêmes règles. Il faut toutefois noter que cette technique, surtout dans le contexte réglementaire, est assujettie à plusieurs contraintes juridiques, telles les exigences de publication des lois dans les deux langues officielles et d'accès aux textes législatifs.

Pour plus de renseignements concernant les types de règles, on consultera la liste des publications figurant à la fin de ce chapitre, de même que la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2.

Structures organisationnelles

Les structures organisationnelles contribuent souvent de façon sensible à l'atteinte des objectifs. Elles sous-tendent l'emploi d'autres outils en permettant de les administrer efficacement, par exemple :

- mise en place de structures au sein d'un ministère ou organisme pour la mise en œuvre d'un programme;
- accords cadres et partenariats avec d'autres gouvernements ou organismes;
- privatisation ou commercialisation de services publics;
- investissements publics dans des entreprises privées.

Pour plus d'information concernant les structures organisationnelles, consulter les Modes d'exécution des programmes – politiques et programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, à :

http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/siglist_f.html ou la page d'accueil de la Division de la diversification des modes de prestation de services, à : http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index_f.htm.

Combinaison d'outils et moment de l'intervention

Ces outils ne sont pas nécessairement exclusifs les uns des autres. Selon les circonstances, ils peuvent aussi se compléter. Par exemple, l'information est essentielle au fonctionnement d'une organisation et les structures organisationnelles sont souvent nécessaires à la mise en œuvre de règles de conduite comme les lois ou les règlements qui, à leur tour, peuvent être nécessaires à la création d'un organisme.

Le choix des outils d'intervention appropriés est aussi fonction du moment. Certains outils sont plus efficaces au début du processus de mise en œuvre des orientations alors que d'autres peuvent n'être requis que plus tard, selon les circonstances. Par exemple, la mise en œuvre d'une mesure législative est souvent précédée d'une campagne d'information qui, si elle est efficace, peut même rendre la mesure superflue.

Qu'implique le recours à ces outils d'intervention?

Il s'agit de déterminer les répercussions d'ordre juridique et organisationnel du recours à ces outils d'intervention, ainsi que les conditions processuelles de leur fonctionnement. Il importe d'apprécier les éléments qui suivent à la lumière du rôle que le gouvernement est à même de jouer, seul ou de concert avec d'autres ordres de gouvernement ou le secteur privé.

- L'utilisation de cet outil d'intervention fait-elle partie des attributions générales du gouvernement?
- La mesure exige-t-elle, au contraire, un fondement juridique spécifique, par ex. pour l'imposition de contributions ou la création de sanctions et, le cas échéant :
  - une intervention législative (loi ou règlement) est-elle nécessaire?
  - le fédéral a-t-il la compétence voulue pour procéder à cette intervention?
  - la nouvelle mesure législative est-elle compatible avec les obligations internationales du Canada?

  Il importe de consulter un conseiller juridique ministériel pour l'analyse juridique de la question.
- Quels seraient les changements organisationnels et les besoins financiers à court et à long terme, notamment :

  - la mise sur pied des structures et l'embauche du personnel nécessaires à l'administration de ces outils (par ex. les services nécessaires à l'examen des demandes de prestations ou au contrôle de l'application);
  - le coût de l'accroissement de la charge de travail des tribunaux et son effet sur l'efficacité globale du système d'administration de la justice.
- Qui devrait être consulté avant le recours à ces outils (autres ministères, autres ordres de gouvernements, autres intéressés)?
- Quelles sont les formalités à suivre avant de recourir à ces outils, notamment du point de vue des processus législatif et réglementaire décrits dans le présent guide?
- Quels seraient les mécanismes de vérification ou de contrôle d'application nécessaires, comme les peines, les visites ou les poursuites judiciaires (cette question est intimement liée à celle des effets du recours à ces outils, discutée ci-après)?

Quels seraient les effets du recours à ces outils?

Il s'agit ici de prévoir le résultat du recours à ces outils, notamment :

- leur capacité à atteindre les résultats recherchés, c'est-à-dire à inciter les intéressés à s'y conformer, plutôt que de résister ou de chercher des échappatoires;
- les conséquences non voulues qu'ils pourraient avoir sur les intéressés, notamment sur le plan financier ou celui de l'exercice d'activités;
- l'étendue et la nature de leurs effets sur l'environnement, surtout les effets dommageables, et les moyens d'éviter ou de réduire ces effets;
- leurs effets sur les relations fédéro-provinciales ou internationales, surtout à la lumière des obligations du gouvernement découlant des accords interprovinciaux ou internationaux;
- la réaction du public à leur utilisation et, notamment, sa perception quant à leur efficacité.

Les règles de droit ont leurs forces et faiblesses et il importe d'en tenir compte au moment de décider d'y recourir. En raison de leur nature contraignante et de la possibilité d'en forcer l'exécution devant les tribunaux, elles permettent de venir à bout des obstacles qui entravent l'atteinte des résultats escomptés. Elles risquent toutefois de susciter l'hostilité et d'étouffer toute initiative qui aurait permis de réaliser les objectifs poursuivis. Il faut par ailleurs garder à l'esprit qu'une interdiction ou une obligation, même couchée dans

un texte législatif, n'a pas toujours pour effet de modifier le comportement des gens de la façon escomptée.

Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention?

Il ne suffit pas de choisir les outils d'intervention et de les mettre à l'oeuvre. Il faut encore s'assurer d'un moyen d'en déterminer l'efficacité par l'établissement d'objectifs précis et mesurables et un contrôle adéquat des étapes clés. Le suivi devrait être continu et prendre en compte les solutions apportées par d'autres gouvernements à des situations semblables. Cette démarche est nécessaire non seulement pour savoir s'il faut poursuivre ou interrompre l'emploi des outils retenus, mais aussi pour étayer les choix futurs.

Quels outils devraient être retenus?

L'étape suivante consiste à choisir les outils les plus efficaces pour réaliser les objectifs. Force est de constater qu'un seul outil suffit rarement et que, dans la plupart des cas, il faudra opter pour une combinaison d'outils, laquelle pourra d'ailleurs varier selon les étapes de mise en œuvre des orientations. Ces outils devraient être choisis au terme d'une analyse coûts-avantages et au regard des réponses aux questions formulées précédemment.

Le moment paraît aussi bien choisi pour réexaminer l'opportunité de l'intervention du gouvernement fédéral. Peut-être qu'aucun outil d'intervention ne devrait être retenu dans les cas suivants :

- la situation ne justifie pas l'intervention du gouvernement, soit parce qu'il n'y a pas de problème réel ou parce que la situation déborde les attributions du gouvernement ou sa liste de priorités;
- le problème se résoudra de lui-même ou sera réglé par d'autres;
- le gouvernement ne dispose pas des ressources nécessaires à la solution du problème;
- l'intervention constituerait un précédent difficile à gérer dans d'autres cas semblables.

Information complémentaire

Pour plus d'information sur les diverses méthodes de mise en œuvre des objectifs gouvernementaux, on peut consulter les ouvrages suivants :

- *Les codes volontaires : Guide d'élaboration et d'utilisation*, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Industrie Canada : http://strategis.ic.gc.ca/volcodes;

- La page d'accueil de la Division de la diversification des modes de prestation de services du Secrétariat du Conseil du Trésor : http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/français/default.htm;
- *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation,* Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil, Bureau du Conseil privé : http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications;
- *Information sur les frais d'utilisation externe,* Secrétariat du Conseil du Trésor : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/FeeInfof.html;
- *Modes d'exécution des programmes – politiques et programmes,* Secrétariat du Conseil du Trésor : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/siglist_f.html;
- *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification,* Secrétariat du Conseil du Trésor : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.html;
- *Pour une réglementation préventive,* Section du droit constitutionnel et administratif, ministère de la Justice;
- *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes,* Agence canadienne d'évaluation environnementale : http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm;
- *Systèmes de normes : Guide à l'intention des organismes de réglementation canadiens,* Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Industrie Canada : http://strategis.ic.gc.ca/normesguide.

Chapitre 1.2
Cadre juridique de l'activité législative

Aperçu

Ce chapitre complète la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative.*

Les lois et les règlements fédéraux sont l'élément majeur du droit fédéral. Ensemble, ils constituent un système. Pour assurer avec un minimum de succès la mise en œuvre d'un texte législatif, il importe que ce texte s'insère parfaitement dans ce système. Il est donc très important de bien le connaître. Ce chapitre se veut une introduction à ses quatre composantes principales :

- la Constitution;
- les lois à valeur quasi constitutionnelle;
- les lois supplétives;
- les principes de droit commun.

L'importance relative de ces lois et principes varie. La Constitution est la loi fondamentale. Toute loi qui la contredit est inopérante. Les lois à valeur quasi constitutionnelle sont ainsi désignées parce qu'elles expriment, elles aussi, des valeurs que la société canadienne tient pour fondamentales. Elles ont préséance sur toute autre loi fédérale, mais ne sont toutefois pas assujetties aux mêmes formalités d'amendement que la Constitution : on peut les modifier par une simple loi. Les lois supplétives et les principes de droit commun, quant à eux, s'appliquent de façon générale, à moins qu'on y déroge expressément dans une loi.

Sommaire

- La Constitution
- Les lois à valeur quasi constitutionnelle
- Les lois supplétives
- Les principes de droit commun

Destinataires

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire et toutes autres personnes qui s'y intéressent.

Messages clés

Les fonctionnaires qui prennent part à l'activité législative doivent bien comprendre le contexte juridique de l'intervention législative.

La Constitution

Le Canada est régi par une constitution qui s'inspire de la tradition britannique et comporte plusieurs textes. Parmi les textes organiques principaux, on retrouve la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*.

C'est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui nous permet de répondre à la question « Sur quoi une loi fédérale peut-elle porter? ». Elle établit en effet les deux ordres législatifs du Canada : le fédéral et le provincial. Chacun dispose du plein pouvoir de légiférer dans les domaines de compétence qui lui sont impartis. Le droit constitutionnel, qui s'appuie non seulement sur le texte constitutionnel, mais aussi sur l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, nous indique donc l'étendue et les limites de notre cadre législatif.

La Constitution nous fournit également un certain nombre de règles — on pensera notamment au bilinguisme et à l'organisation des assemblées — qui définissent le cadre législatif.

La *Charte canadienne des droits et libertés* nous permet, quant à elle, de répondre à la question « Comment une loi fédérale peut-elle régir son objet? ». La Charte circonscrit le cadre législatif non pas par rapport au domaine de compétence, mais par rapport à la façon dont le Parlement peut légiférer. Elle lui impose en effet certaines prescriptions et restrictions en matière de droits et libertés fondamentaux.

La Charte fait partie de la Constitution du Canada : tout texte législatif ou réglementaire incompatible avec celle-ci est donc inopérant dans la mesure de l'incompatibilité. Le Parlement, même s'il ne l'a pas fait jusqu'ici, peut toutefois limiter expressément certains droits et libertés qu'elle protège. On peut se douter des effets politiques qu'aurait pour le gouvernement le recours à une telle limitation.

La partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982*, enfin, prévoit la reconnaissance et la confirmation des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des autochtones.

Le ministre de la Justice est chargé, au titre de la *Loi sur le ministère de la Justice*, de veiller au respect de la loi dans l'administration des affaires publiques. Il lui incombe donc de vérifier si les mesures législatives d'origine gouvernementale sont bien compatibles avec la Constitution. Deux mécanismes principaux l'aident à remplir cette mission :

- le système d'appui au Cabinet (voir *Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet* au chapitre 2.2);

- l'attestation de conformité des projets de loi d'origine gouvernementale (voir *Attestation de conformité des projets de loi* au chapitre 2.4).

Rappelons que depuis l'*Acte de Québec* de 1774, deux systèmes juridiques coexistent au Canada. Ainsi, en gros, la common law de tradition anglo-saxonne régit le droit fédéral et le droit des provinces autres que le Québec, tandis que le droit de cette province obéit aux règles d'inspiration romano-germanique formant le « droit civil ». Étant donné cette dualité juridique, qui constitue l'une des spécificités du Canada, l'application d'une loi fédérale pourra avoir des répercussions différentes selon que l'on vise un territoire régi par la common law ou bien par le droit civil.

Les lois à valeur quasi constitutionnelle

Outre la Charte, il existe un certain nombre de textes qui imposent un cadre assez strict quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ces textes incarnent des valeurs fondamentales pour le Canada, notamment en ce qui a trait à la protection des minorités. Toute dérogation doit être clairement exprimée.

Ils sont incontournables, la dérogation n'étant possible que si elle est explicite et revêtue de la sanction du Parlement. Il est juridiquement possible d'y déroger, mais cela se fait très rarement. Quiconque participe à l'élaboration des lois et règlements peut donc présumer de leur application.

L'obligation de recourir à une dérogation expresse revient, somme toute, à donner aux valeurs exprimées par ces lois un statut quasi constitutionnel. Par conséquent, quiconque y aura recours devra se justifier auprès de l'opinion publique.

Les principales lois à valeur quasi constitutionnelle sont :

- la *Déclaration canadienne des droits;*
- la *Loi canadienne sur les droits de la personne;*
- la *Loi sur les langues officielles.*

Déclaration canadienne des droits

Le premier de ces textes est la *Déclaration canadienne des droits.* Précurseur de la Charte, elle reconnaît et proclame toute une gamme de droits et libertés. Les obligations du ministre de la Justice au titre de cette loi sont semblables à celles qui lui sont imposées par la Charte.

La Déclaration l'emporte, selon ses propres termes, sur toutes les autres lois fédérales, sauf dérogation expresse. La seule dérogation à la Déclaration a été prise pendant la crise d'octobre 1970. Elle a été insérée dans la *Loi de 1970 sur l'ordre public (mesures provisoires),* qui a remplacé les règlements pris en 1970 au titre de la *Loi sur les mesures de guerre.*

Loi canadienne sur les droits de la personne

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* constitue un important volet de nos mesures de protection nationale en matière de droits de la personne. La législation sur les droits de la personne établit bon nombre des valeurs fondamentales de notre société. La Loi elle-même interdit tout acte de discrimination dans les domaines de l'emploi, des services, des contrats et du logement.

Alors que la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit surtout des mesures de protection des particuliers contre les actes des gouvernements, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit des mesures de protection contre tous les actes discriminatoires du gouvernement, des entreprises et des particuliers, dans les domaines de compétence fédérale. La Loi s'applique aux domaines tels que les télécommunications, les banques et le transport interprovincial, et elle a été conçue pour établir un mécanisme simple, rapide et économique de règlement des plaintes concernant la violation des droits de la personne.

Les tribunaux ont instauré un principe donnant aux lois protégeant les droits de la personne la préséance sur toutes les autres. C'est donc le cas de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Loi sur les langues officielles

L'objet de la *Loi sur les langues officielles* est d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales. Elle voit particulièrement à l'usage des deux langues en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation de services, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de ces institutions. Elle appuie le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, vise à favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

L'article 82 de la loi prévoit que ses parties I à V l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les lois supplétives

Outre la Constitution et les textes à valeur quasi constitutionnelle, plusieurs autres lois entrent en jeu quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ces lois s'appliquent de façon générale sauf quand une autre loi vient restreindre leur champ d'application. Elles diffèrent des textes à valeur quasi constitutionnelle en ce qu'elles expriment des valeurs moins fondamentales pour notre société. Il est donc plus facile d'y déroger. Cela dit, en rédaction législative, ces lois jouissent d'une double présomption.

En premier lieu, les tribunaux présumeront de leur application en l'absence de disposition contraire, de sorte que la dérogation doit être explicite.

En second lieu, sauf indication contraire dans le compte rendu de la décision du Cabinet, les légistes tiendront pour acquis que les responsables politiques ont manifesté la volonté de ne pas y déroger. Les fonctionnaires ministériels doivent donc faire en sorte que leurs responsables politiques s'accordent sur la nécessité de prévoir, puis d'autoriser, la dérogation dans le mémoire au Cabinet. Cette décision devra, par la suite, être justifiée devant le Parlement et l'opinion publique.

À l'instar de la Constitution et des textes à valeur quasi constitutionnelle, les lois supplétives témoignent de valeurs chères à la société canadienne. Les fonctionnaires ministériels pourront se fier aux solutions qu'elles apportent et profiter des conseils de leurs conseillers juridiques ou des légistes de la Section de la législation du ministère de la justice.

L'obligation de spécifier toute dérogation à ces lois dans les comptes rendus de décision du Cabinet et dans les textes législatifs a ainsi pour effet :

- de protéger ces valeurs;
- de pousser les ministres, puis les parlementaires, à choisir parmi ces valeurs celles auxquelles ils donneront priorité;
- d'éviter que les fonctionnaires suscitent involontairement des controverses dommageables sur le plan politique.

Il revient à ceux qui préparent une mesure législative ayant pour effet de déroger à ces lois supplétives de veiller à leur efficacité.

Enfin, l'inclusion dans un texte législatif ou réglementaire d'une règle générale existante constitue le plus souvent une « fausse bonne idée ». L'interprète se demandera alors s'il s'agit d'une simple réitération ou encore, le législateur étant réputé ne pas vouloir légiférer inutilement, s'il y a lieu de chercher à lui donner quelque interprétation spécifique ou inhabituelle.

Les principales lois supplétives sont :

- la *Loi sur l'accès à l'information*;
- le *Code criminel*;
- la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- la *Loi d'interprétation*;
- la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- la *Loi sur les textes réglementaires*.

Loi sur l'accès à l'information

La *Loi sur l'accès à l'information* confère un droit d'accès à l'information qui se trouve dans les documents de l'administration fédérale. Ce droit est assujetti à quelques restrictions; ne sont pas visés, entre autres :

- les renseignements confidentiels émanant d'autres administrations publiques;
- les renseignements personnels;
- les renseignements confidentiels — financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques et secrets industriels — fournis par des tiers;
- les renseignements dont la communication est limitée par application d'autres lois fédérales, dont la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La personne qui se voit refuser l'accès à un document public peut s'adresser au commissaire à l'information qui, après avoir fait enquête, peut faire une recommandation au responsable de l'institution en cause, puis présenter son rapport et ses conclusions au Parlement. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire.

La *Loi sur l'accès à l'information* vise à résoudre le conflit entre le droit d'accès aux documents de l'administration et la nécessité de garantir la confidentialité de certains de ceux-ci.

Afin d'éviter toute incohérence juridique et, surtout, de garantir l'application efficace de cette loi qui énonce les règles du droit commun en la matière, il faudra consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de proposer, par voie législative, des restrictions à l'accès aux documents.

Code criminel

Le *Code criminel* ne crée pas seulement les infractions criminelles; il traite également des enquêtes et des poursuites. Par exemple, il autorise la délivrance de mandats de perquisition et prévoit les règles de procédure applicables aux dénonciations et à la tenue des procès. La partie I du Code prévoit également plusieurs principes de base du droit criminel ayant trait, notamment, à la présomption d'innocence (art. 6), aux excuses, justifications et moyens de défense (art. 8) et à la culpabilité découlant de la tentative de commettre une infraction ou de la participation à sa perpétration. La partie XXIII prévoit les principes et la procédure applicables à la détermination de la peine.

Le paragraphe 34(2) de la *Loi d'interprétation* prévoit que le Code s'applique à toutes les infractions créées par loi ou règlement, sauf disposition contraire y figurant.

Voici quelques exemples de dispositions contenues dans le Code qu'on aurait tout intérêt à ne pas multiplier :

- les règles étendant la culpabilité pour une infraction aux personnes qui tentent de la commettre ou qui sont complices dans sa perpétration;
- la possibilité, pour quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, de demander un mandat de perquisition à un juge de paix;
- la possibilité, pour quiconque est incapable de comparaître devant un juge de paix, de demander un télémandat.

Loi sur la gestion des finances publiques

Cette loi jette les bases juridiques de la gestion financière et de la comptabilité des affaires du gouvernement. À cet effet, elle prévoit :

- les contrôles qui doivent être exercés sur les fonds publics, notamment en ce qui concerne leur dépense et la tenue des comptes publics qui constituent le Trésor;
- le cadre juridique applicable à la garde et au contrôle de biens publics par les fonctionnaires qui en sont responsables;
- le cadre juridique de la gestion de la dette publique;
- les dispositions générales applicables aux sociétés d'État;

Elle établit également deux ministères : le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Elle confère à ce dernier de vastes pouvoirs à l'égard de l'administration publique fédérale, notamment en ce qui a trait à la gestion de ses ressources humaines.

Comme elle a valeur supplétive, il importe de bien la connaître afin de ne pas reproduire inutilement les dispositions qu'elle prévoit.

Ainsi, par exemple, on évitera d'inclure dans un projet de loi des dispositions permettant de fixer des prix pour des services rendus par Sa Majesté ou pour l'usage d'installations lui appartenant (art. 19 et ss.). De même, on évitera d'inclure le pouvoir d'imposer des intérêts sur les créances de Sa Majesté, ce pouvoir étant déjà prévu (art. 155.1).

Loi d'interprétation

Les lois d'interprétation étaient édictées, à l'origine, pour éviter de répéter des règles semblables dans toutes les lois. On a plutôt regroupé ces règles dans une seule loi qui prévoit qu'elles s'appliquent à tous les textes législatifs, à moins que ceux-ci n'y dérogent expressément.

Les règles contenues dans la *Loi d'interprétation* prévoient notamment ce qui suit :

- comment les textes législatifs entrent en vigueur (art. 6) et où ils sont applicables (art. 8);
- la définition de termes couramment utilisés dans les textes législatifs, comme « personne morale » ou « année » (art. 35 à 37);
- d'autres règles d'interprétation comme, par exemple, le fait que l'emploi du singulier d'un nom dans un texte inclut le pluriel de ce nom (par. 33(2)) et des règles de droit transitoire applicables lorsqu'un texte est modifié ou abrogé (art. 42 à 45);
- des règles administratives concernant, par exemple, la prise d'une proclamation (art. 18), la prestation de serment (art. 19), les nominations (art. 23) et l'exercice des pouvoirs, y compris leur délégation (art. 24).

Voici quelques exemples de dispositions contenues dans *la Loi d'interprétation* qu'il vaut mieux s'abstenir de reproduire :

- les fonctionnaires d'un ministère sont investis des attributions du ministre;
- l'autorité qui prend un règlement a le pouvoir de le modifier et de l'abroger;
- le pouvoir de nommer un fonctionnaire comporte celui de mettre fin à ses fonctions, de le révoquer ou de le suspendre, de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions;
- les droits acquis au titre d'une loi ou d'un règlement abrogé doivent être protégés.

Loi sur la protection des renseignements personnels

Cette loi a pour objet la protection des renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales et le droit d'accès du justiciable aux renseignements personnels le concernant. En cas de rejet d'une demande d'accès, l'intéressé peut s'adresser au commissaire à la protection de la vie privée, qui peut faire une recommandation au responsable de l'institution visée et présenter son rapport et ses conclusions au Parlement. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire.

La méconnaissance de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soulève les mêmes difficultés que celle de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aussi faudra-t-il consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de décider d'y déroger dans un projet de loi.

Loi sur les textes réglementaires

Cette loi régit l'examen, l'enregistrement, la publication et le contrôle parlementaire des règlements. Un des principes fondamentaux du droit canadien est que nul n'est censé ignorer la loi. Or, ce principe ne peut s'appliquer que si le justiciable a accès aux textes qui le concernent. C'est donc, par les mécanismes qu'elle prévoit, l'objet que cherche à atteindre cette loi. On songe ici notamment à l'enregistrement des textes auprès du greffier du Conseil privé et à leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (voir la partie 3 : *Élaboration des règlements*).

Ce sont les lois qui, par le jeu des dispositions habilitantes, permettent la mise en place des textes d'application qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérés comme des règlements.

Les exigences posées par la *Loi sur les textes réglementaires* en matière de publication peuvent, dans certaines circonstances, paraître excessives pour l'administration. Les légistes refuseront néanmoins d'y déroger à moins d'être convaincus que le justiciable disposera d'un accès commode, en français et en anglais, à la règle de droit. Il faudra donc prévoir un mécanisme de rechange valable et, naturellement, le faire approuver par le Cabinet. On songera en particulier aux aspects suivants :

- le mode de publication du document qui aura force de loi à défaut d'enregistrement ou de publication ordinaire;
- l'effet du texte;
- la communication du texte aux parlementaires.

Les principes de droit commun

En plus des règles prévues dans les lois supplétives, voici quelques principes juridiques fondamentaux que les fonctionnaires ministériels ont tout intérêt à connaître car ils sont susceptibles d'influer sur les décisions à prendre :

- les règles de justice naturelle et d'équité procédurale voulant que le justiciable soit dûment notifié avant la prise de toute décision ayant une incidence sur ses droits et intérêts, et ait la possibilité de faire valoir son point de vue devant un décideur impartial;
- la prise en compte de la compétence ordinaire des tribunaux et notamment, dans le cas de la Cour fédérale du Canada, de son pouvoir de contrôle des décisions administratives;
- la non-rétroactivité des lois et des règlements, qui fait que ces textes n'ont d'effet que pour l'avenir et ne portent pas atteinte aux droits acquis;
- l'application territoriale des lois et règlements : leur portée est normalement limitée à l'ensemble du territoire canadien, y compris les eaux intérieures et la mer territoriale;
- le respect des obligations internationales découlant de traités ou, plus globalement, du droit international;
- l'interdiction de l'expropriation sans indemnisation;
- la présence de l'élément moral de l'infraction comme préalable à toute déclaration de culpabilité;
- l'interprétation par les tribunaux, en faveur du justiciable et contre le ministère public, de toute disposition pénale ambiguë, d'où la nécessité d'une rédaction claire et précise.

Même si ces règles de droit commun s'appliquent de façon supplétive à l'ensemble de la législation fédérale, certaines notions méritent parfois d'être précisées. Ainsi, la notification est un élément important de la justice naturelle. À moins que le texte ne règle la question, il incombera au tribunal de déterminer qui devra faire l'objet de la notification et selon quelles modalités. Or, quelques précisions suffiraient à éviter un contentieux inutile.

Il en va de même en ce qui concerne l'élément moral de l'infraction. On distingue en droit canadien trois sortes d'infractions : les crimes proprement dits, dont l'élément moral est l'intention ou la connaissance, les infractions de responsabilité présumée (aussi appelée responsabilité « stricte »), ne comportant pas d'élément moral, mais pour lesquelles le justiciable dispose d'un moyen de défense fondé sur la prise des précautions voulues, et enfin les infractions dites de responsabilité absolue, pour lesquelles ce moyen

de défense est irrecevable. On ne traitera ici que des deux premières catégories.

En cas de silence de la loi, les tribunaux devront se prononcer sur la nature de l'infraction : s'agit-il d'un crime proprement dit ou d'une infraction de responsabilité présumée? On aura donc intérêt à préciser cette distinction dans la loi pour éviter des débats judiciaires souvent longs et coûteux, surtout si la même loi crée des infractions des deux catégories. Par exemple, plusieurs lois fédérales régissent un domaine d'activité et érigent les violations en infractions de responsabilité présumée, tout en criminalisant les entraves à l'action des agents d'application et les déclarations fausses ou trompeuses. Or, comme ces dernières infractions s'apparentent à celles édictées par le *Code criminel*, il sera préférable d'en faire de véritables crimes par l'adjonction de termes évoquant l'élément moral comme « sciemment » ou « volontairement ».

Ces principes d'application générale, formulés par les lois ou la jurisprudence, constituent non pas des obstacles mais des guides qui permettent une meilleure définition du cadre législatif souhaité.

Il faut toutefois se garder de confondre, dans la rédaction d'un projet de loi, la nécessité de préciser la règle de droit et la répétition inutile d'une règle d'application générale. Outre qu'elle allonge et risque d'obscurcir le texte, la mention superflue est souvent risquée, car elle suscite un doute sur l'applicabilité de la règle dans les autres lois.

Partie 2
Élaboration des lois

Chapitre 2.1
Point de départ

Aperçu

Ce chapitre fournit l'information de base dont on peut avoir besoin pour entreprendre un projet législatif. Il aborde dans un premier temps la nature des lois, notamment les différents types de lois, puis passe en revue les principaux intervenants au processus législatif.

Il traite ensuite de la planification et de la gestion de l'activité législative prévues à la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* et de l'élaboration du programme législatif du gouvernement qu'aborde la section 3 de cette directive. Il aborde la planification et la gestion de l'activité législative suivant deux perspectives. La première correspond au processus qu'administre le Bureau du Conseil privé à l'échelle gouvernementale et qui est mis en mouvement par l'appel de propositions législatives. La deuxième est celle de la gestion interne de chaque ministère qui élabore des propositions législatives. Il s'agit donc d'aider les ministères à participer efficacement au processus gouvernemental et à gérer leurs propres activités législatives.

Sommaire

- Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration?
- Établissement du programme législatif du gouvernement
- Planification et gestion de l'activité législative ministérielle
- Considérations stratégiques
- Modèles pour la planification de projet
- Schéma du processus législatif

Destinataires

- Les gestionnaires appelés à coordonner des projets législatifs;
- Les fonctionnaires chargés de conseiller le Bureau du Conseil privé relativement aux projets législatifs de leur ministère.

Messages clés

- L'appel de propositions législatives est l'un des principaux outils de planification du gouvernement; il requiert des renseignements exacts en temps opportun sur les projets en cours.
- L'élaboration des textes législatifs est un travail de gestion complexe qui exige une planification soignée. Il convient d'aborder

l'exercice de cette activité comme un projet en soi, et d'observer de bonnes méthodes de gestion à cet égard.

Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration?

Qu'est-ce qu'une loi?

La loi est l'expression, dans sa forme la plus solennelle, de la volonté de l'État. Elle marque l'aboutissement d'un processus, appelé ici la filière législative, par lequel un texte, le projet de loi, est soumis au Parlement — constitué de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes — pour examen et adoption.

L'objet de la loi sera tantôt public (loi d'intérêt public), tantôt privé (loi d'intérêt privé). La loi d'intérêt privé accorde des pouvoirs ou des droits spéciaux, ou encore des dérogations, à certains particuliers ou groupes. La vaste majorité des projets de loi soumis par le gouvernement sont d'intérêt public.

Les projets de loi sont tantôt d'origine gouvernementale, c'est-à-dire soumis au Parlement par les membres du Cabinet, tantôt d'origine parlementaire, c'est-à-dire soumis par des sénateurs ou des députés qui ne font pas partie du Cabinet.

Seuls les projets de loi d'origine gouvernementale et d'intérêt public font l'objet de notre étude.

Les lois nouvelles et les lois modificatives

Les lois se distinguent par ailleurs en fonction de leur effet sur le corpus législatif : la loi nouvelle ajoute à celui-ci tandis que la loi modificative apporte des changements à un texte existant. Il faut noter qu'un projet de loi peut modifier une ou plusieurs lois. Et si un projet de loi — création d'une nouvelle loi ou modification d'une loi existante — rend nécessaire la modification d'autres lois, on parlera, dans le corps du projet, de modifications corrélatives ou connexes.

La loi corrective

Le programme de correction des lois est une activité périodique ayant pour objet de débarrasser les lois des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir, et de leur apporter certaines modifications mineures et non controversables sans qu'il faille attendre la révision au fond. Il s'agit en fait d'une loi modificative obéissant à un processus d'élaboration qui lui est propre.

La mise en œuvre du programme de correction des lois remonte à 1975. C'est la Section de la législation du ministère de la Justice qui en a la responsabilité.

En principe, n'importe qui peut proposer des modifications. En fait, elles proviennent surtout de l'Administration publique fédérale. Pour être retenue à l'étape de l'examen préliminaire de la Section de la législation, une proposition de modification doit répondre aux critères suivants :

- ne pas être controversable;
- ne pas comporter de dépense de fonds publics;
- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
- ne pas créer d'infraction ni étendre la portée d'un texte d'incrimination existant.

C'est la Section de la législation qui est chargée d'inviter les propositions, de les étudier et de rédiger un document intitulé :

> Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.

Le document est ensuite déposé à la Chambre des communes par le ministre de la Justice, puis renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Il est également déposé au Sénat et renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Chacun des deux comités procède alors à une étude approfondie, laquelle s'est toujours effectuée dans une perspective non partisane. Ces comités étant maîtres de leur procédure, ils peuvent toujours accepter ou refuser les demandes de retrait ou d'ajout de propositions. Dans ce dernier cas, toutefois, il importe que les nouvelles propositions répondent aux critères mentionnés plus haut. L'une des principales caractéristiques de ce programme est qu'une proposition est rejetée dès lors que l'un des comités estime qu'elle prête à controverse.

Les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par les deux comités. Le projet franchit ensuite les mêmes étapes, en vue de son adoption, que tout autre projet de loi. Voir, à titre d'exemple, la *Loi corrective de 1999*, LC 1999, ch. 31 : http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-84/C-84_4/C-84_cover-F.html.

Qui participe à l'élaboration des lois?

Sources des propositions législatives

Si l'élaboration d'une loi exige l'intervention du gouvernement et du Parlement, les orientations qui la sous-tendent n'émanent pas nécessairement du gouvernement. Elles proviennent essentiellement de cinq sources :

- le grand public;
- le Cabinet;
- la fonction publique;
- les parlementaires (sénateurs et députés);
- les tribunaux et les organismes administratifs.

Le discours du Trône constitue l'un des principaux énoncés du programme législatif du gouvernement. Il est prononcé au début de chaque session du Parlement par la reine ou, le plus souvent, par son représentant, le gouverneur général. Il correspond généralement au programme électoral du parti au pouvoir, en particulier lors d'une nouvelle législature. Au cours du mandat du gouvernement, toutefois, le programme législatif évolue en fonction des priorités établies et approuvées par le Cabinet. L'exposé budgétaire présenté chaque année constitue une autre source importante de mesures législatives.

Les lois sont souvent l'aboutissement de mesures ou de décisions politiques importantes prises par le gouvernement. Elles peuvent aussi résulter des recommandations formulées dans le rapport d'un groupe de travail ou d'une commission royale d'enquête. Elles peuvent enfin avoir pour objet de mettre en œuvre des traités, des conventions ou des accords, d'établir des mécanismes administratifs comme l'attribution de licences ou de permis, ou de faire face à des problèmes particuliers ou à des situations d'urgence.

Les événements peuvent influer sur le programme législatif du gouvernement. Il est essentiel de savoir qu'il existe d'autres moyens par lesquels celui-ci rend publiques ses intentions, comme les documents de travail et les communiqués.

Qui sont les principaux intervenants?

Il est difficile de dresser une liste exhaustive des intervenants à l'élaboration d'une mesure législative, cette liste pouvant varier, dans chaque cas, en fonction de divers facteurs, dont la nature et l'origine de la mesure. Voici les principaux intervenants dont la participation

est considérée comme indispensable à l'élaboration d'un projet de loi d'origine ministérielle :

- le Cabinet;
- le ministre responsable du projet (le « ministre parrain »);
- les fonctionnaires du ministère en cause, notamment ceux responsables :
  - des orientations et des programmes,
  - des communications,
  - des relations avec le Cabinet,
  - des affaires parlementaires;
- les conseillers juridiques du ministère intéressé;
- le Bureau du Conseil privé;
- la Direction des services législatifs du ministère de la Justice.

Ces intervenants prennent également part au processus parlementaire, dont les principaux acteurs sont les sénateurs, les députés et le personnel parlementaire.

Établissement du programme législatif du gouvernement

Qui participe à l'établissement du programme législatif?

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes est responsable du programme législatif du gouvernement aux Communes. Le Comité spécial du Conseil (CSC) est un comité du Cabinet où est débattu le programme législatif du gouvernement et où sont résolues des questions particulières requérant une décision du Cabinet. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes et le leader du gouvernement au Sénat font partie de ce comité. Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé a pour mission d'appuyer les deux leaders du gouvernement et le comité dans l'exercice de leurs fonctions.

Lettre d'appel

Choix du moment

Après le discours du Trône, à l'ouverture de chaque session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) écrit à tous les sous-ministres et à certains dirigeants d'organismes pour leur demander de lui transmettre la liste des mesures législatives que leur ministre compte soumettre à l'approbation du Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. La liste doit être acheminée dans les délais prévus dans cette « lettre d'appel » (généralement un mois). La lettre d appel est par la suite envoyée deux fois l'an, normalement en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre des priorités.

Réponses

Chaque proposition doit, dans la mesure du possible, renfermer les renseignements suivants :

- sommaire de ses principaux éléments;
- approbation par le Cabinet des orientations et objectifs de la mesure et des dépenses afférentes, le cas échéant;
- statut de la proposition par rapport aux autres priorités et initiatives du ministère et de gouvernement;
- type de mesure :
  - loi nouvelle,

  - abrogation d'une loi existante,
  - révision majeure d'une loi existante,
  - modification de peu d'ampleur sur le plan de la rédaction mais controversable ou susceptible d'entraîner d'autres changements majeurs,
  - modifications de nature technique ou administrative (« intendance »);
- justifications, dans le cas d'une loi nouvelle;
- position de la mesure dans l'ordre des priorités gouvernementales, au regard des engagements politiques;
- incidence de la mesure sur les relations fédéro-provinciales;
- nécessité de créer de nouvelles charges sous l'autorité du gouverneur en conseil et conditions de nomination;
- portée des pouvoirs réglementaires prévus par la mesure;
- date visée pour l'adoption, avec appréciation provisoire de son importance, selon les catégories suivantes :
  - URGENTE (pour les mesures assujetties à des contraintes de temps ou dont les délais de mise en œuvre ont déjà été annoncés par le gouvernement),
  - ESSENTIELLE,
  - AUTRE.

La liste des projets législatifs du ministre doit faire état des lois existantes qu'il faut modifier pour les garder à jour.

Examen par le Cabinet

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes établit un ordre de priorité des propositions. Le Comité spécial du Conseil examine une première ébauche du programme législatif pour la session suivante et l'ordre de priorité des propositions.

Toutes les semaines pendant que le Parlement siège, le leader du gouvernement tient le CSC régulièrement informé de l'évolution du programme législatif et celui-ci contrôle le progrès des projets de loi au Parlement et l'état d'avancement de ceux dont le dépôt est imminent. Le programme législatif est mis à jour régulièrement pour tenir compte de circonstances comme la modification des priorités ou la charge de travail du Parlement.

Deux fois l'an, le leader du gouvernement informe le CSC et le Cabinet des modifications apportées au programme législatif.

Planification et gestion de l'activité législative ministérielle

Il incombe à chaque ministère de gérer les propositions législatives qui relèvent de son champ de compétence. À cette fin, il doit :

- planifier chacune des étapes du processus législatif – notamment les consultations et l'élaboration des règlements éventuellement nécessaires;
- veiller à affecter les crédits nécessaires à toutes les étapes;
- s'assurer qu'il est à même d'établir les orientations et objectifs et fournir des instructions aux légistes dans les deux langues officielles;
- planifier la mise en application de la loi après son adoption et prévoir les ressources nécessaires à cette fin.

Le ministère doit planifier ses activités en fonction des différentes mesures législatives et réglementaires. Il doit gérer celles-ci comme s'il s'agissait d'autant de projets distincts, chacun exigeant la détermination des besoins sur le plan des ressources, la définition des tâches à accomplir et l'établissement d'un échéancier.

Principes de planification et de gestion de projet

Les principes de la planification et de la gestion de projet s'appliquent au processus législatif. Leur observation imprime au processus d'ensemble une discipline qui favorise une meilleure orientation de la part de la haute direction ainsi qu'une plus grande transparence, tout en assurant la réalisation des objectifs visés dans les délais impartis. Les lignes qui suivent se veulent un résumé très bref des principaux éléments qui composent la gestion de projet. Le lecteur est encouragé à se reporter aux nombreux ouvrages qui traitent de la gestion de projet ou à prendre part à des activités de perfectionnement à cet égard. En outre, il y a lieu de consulter la politique du gouvernement sur la gestion des projets : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_122/chapt2-2_f.html.

L'administration fédérale consacre des ressources importantes à l'élaboration des textes législatifs. On s'accorde généralement pour dire que les méthodes actuellement en usage dans la plupart des ministères manquent d'efficacité. Au cours des dernières années, certains organismes fédéraux ont obtenu des résultats encourageants en ayant recours à des équipes indépendantes – groupes d'étude ou de travail – relevant directement de la haute direction dans le but d'améliorer l'efficacité du processus d'élaboration des textes législatifs.

Ce processus est très complexe et très long. S'il est géré comme les autres activités opérationnelles, il entre en concurrence avec les douzaines d'autres priorités et situations d'urgence qui occupent la haute direction. En revanche, s'il est soustrait au cadre des opérations courantes, le projet législatif peut prendre l'importance qui lui revient.

Les conceptions de la gestion de projet sont probablement aussi nombreuses que les auteurs qui en traitent, mais il est néanmoins possible d'affirmer qu'elle consiste dans la **planification**, la **programmation** et le **contrôle** des activités nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

Planification

La planification d'un projet permet aux participants et aux autres intéressés de partager une vision commune des objectifs du projet et des efforts qu'il faudra déployer pour les atteindre. Comme on le verra plus loin, il s'agit aussi d'un outil fort utile au gestionnaire du projet pour contrôler l'avancement des travaux.

Établissement d'un plan de travail

Un plan de travail comporte un énoncé de la portée et des objectifs du projet, de même que le détail des tâches à accomplir à chaque étape importante du projet.

La portée d'un projet législatif consiste généralement dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales.

La définition des objectifs est, quant à elle, plus complexe et permet de mieux comprendre le projet en cause. Il en est ainsi parce que les objectifs doivent être décrits avec clarté et précision et être le reflet fidèle des besoins que le projet vise à satisfaire. Ils doivent être réalisables et mesurables, sans quoi il sera impossible de vérifier s'ils ont été atteints.

Il peut être utile, pour aider à bien faire comprendre le contexte politique de la mesure législative projetée, d'organiser des « séminaires » pour permettre une discussion libre de ses éléments et objectifs. Les discussions de ce genre favorisent une meilleure compréhension des orientations, et stimulent le travail d'équipe et le développement professionnel. Elles contribuent également à clarifier les dimensions plus larges de la politique sous-jacente à la responsabilité du gouvernement, son effet à long terme sur la société, ses incidences sur les ressources humaines, les relations interministérielles, les réformes législatives et les relations fédéro-provinciales.

Une fois la portée et les objectifs du projet établis et bien compris de tous les intervenants, il devient possible – et nécessaire – de diviser le projet en phases distinctes. Chaque phase est, à son tour, décomposée en tâches à accomplir, et ainsi de suite jusqu'à ce que chaque tâche devienne indivisible, ou qu'il soit plus long de planifier la tâche que de l'exécuter! Pour bien distinguer les objectifs des tâches à accomplir, disons simplement que les premiers s'expriment en noms, les secondes en verbes. Pour permettre aux membres de l'équipe de bien comprendre l'agencement des tâches à accomplir – et les points de repère dont nous parlerons plus loin –, les gestionnaires de projet ont souvent recours à une illustration graphique qu'on appelle un « organigramme technique ».

Tout comme les objectifs du projet, les tâches doivent être clairement définies, réalisables et mesurables afin de permettre le contrôle ultérieur de l'atteinte des résultats.

Autres étapes

La planification du projet comporte aussi les étapes suivantes :

- *Mise sur pied d'une équipe :* L'un des éléments les plus importants de la réalisation d'un projet est la mise sur pied d'une équipe compétente chargée de le mener à bien. Les membres de cette équipe doivent, dans toute la mesure du possible, être libérés de leurs tâches habituelles.
- *Estimation des ressources financières nécessaires* : Selon les responsabilités normalement exercées par le gestionnaire du projet, celui-ci aura ou non la tâche d'estimer les ressources financières nécessaires à la réalisation du projet législatif. On peut songer, par exemple, au coût des consultations à mener, notamment les frais de voyage, les honoraires des experts qu'il faudra engager, etc.
- *Approbation du plan par la haute direction* : Le gestionnaire du projet doit, avant d'entreprendre quoi que ce soit, obtenir l'aval de la haute direction du ministère non seulement quant au plan original, mais aussi pour toute modification ultérieure.
- *Définition des risques associés au projet* : Il est important que les membres de l'équipe examinent ensemble, le plus tôt possible, les risques auxquels le projet pourrait être exposé. Il ne s'agit pas de céder au défaitisme, mais de prévoir des solutions en cas de difficulté. Si des précautions peuvent être prises, on en tiendra compte dans l'établissement du plan de travail. S'agissant de risques incontournables, il faudra chercher des moyens pour en atténuer les effets, le cas échéant. Enfin, il n'est pas nécessaire de recenser tous les risques possibles; seuls les plus probables valent la peine qu'on s'y attarde.

Programmation

Il s'agit de déterminer quand les tâches seront effectuées, dans quel ordre et par qui. La programmation est fonction des délais impartis pour la réalisation du projet, de la logique et des connaissances requises. À chaque tâche définie dans l'organigramme technique correspond un responsable et un délai d'exécution précis (début, durée, fin).

Échéanciers

La gestion de projet exige que l'on comprenne bien les délais qui doivent être respectés à chaque étape du processus. Les échéances ultimes peuvent venir de l'extérieur, par exemple du fait d'un engagement pris par le gouvernement ou en raison des pressions de l'opinion publique. D'autres échéances peuvent avoir un caractère moins pressant, mais être aussi importantes du point de vue de la gestion du projet.

Il est essentiel de fixer des échéances pour chaque étape du processus de gestion du projet afin d'en contrôler l'avancement. Le dépassement d'une échéance est un « signal d'alerte » qui exige une attention immédiate pour résoudre les problèmes qui pourraient compromettre la réussite du projet. L'examen des échéanciers dressés dans le cadre d'autres projets législatifs est souvent utile pour fixer des dates repères réalistes. Les échéances trop optimistes ne favorisent pas la bonne gestion.

Chemin critique

La programmation du projet s'accompagne également de l'établissement d'un chemin critique et de la recherche des points de repère du projet.

Le chemin critique est la succession des activités qui déterminent le délai minimal de réalisation d'un projet. Le chemin est dit « critique » parce que tout retard dans l'accomplissement d'une des tâches entraînera un retard pour l'ensemble du projet. Le chemin critique résulte de l'échelonnement des diverses tâches à accomplir dans un ordre logique. Le plus souvent, on a recours à un graphique qui représente le plan des étapes d'exécution du projet composé des tâches particulières avec, pour chacune, les dates de début et de fin et la marge de manœuvre disponible.

Les points de repère permettront au gestionnaire du projet et à toute l'équipe d'apprécier leur rendement lors du franchissement de chacune des étapes et de tirer les conclusions qui s'imposent.

Ressources humaines

Il incombe au gestionnaire du projet de déterminer les compétences et les connaissances qui sont essentielles au succès du projet. Sur cette base, il peut affecter les ressources humaines appropriées.

La précision des tâches assignées, leur acceptation par les membres de l'équipe et la consultation régulière de ces derniers et des autres intéressés susciteront un engagement commun à mener le projet à bien. Il importe aussi de définir clairement les rapports hiérarchiques et de responsabilité entre les membres de l'équipe.

Contrôle

Le contrôle est, du point de vue de la gestion de projet, l'aspect le plus onéreux, tant sur le plan du temps que sur celui des efforts à investir. Il constitue aussi la raison d'être de la planification et de la programmation. Il s'apparente à l'examen régulier d'une carte routière, pour vérifier que le projet avance dans la bonne direction.

L'activité de contrôle consiste, pour le gestionnaire de projet, à rassembler l'information relative à l'avancement des travaux, à analyser cette information et à prendre les mesures nécessaires pour rectifier le tir au besoin.

Pour ce faire, il faut établir des mécanismes permettant de contrôler l'exécution des tâches et le respect des délais. Il peut s'agir tout simplement de réunions hebdomadaires ou de rapports d'étape réguliers.

Il est souvent nécessaire de réviser les plans de travail ou le contenu de composantes du projet à la lumière de nouveaux renseignements. La gestion de projet exige la mise en place de voies de communication de l'information qui soient rapides, transparentes et fondées sur la collaboration des intéressés, notamment celle de la haute direction et, par elle, celle du cabinet du ministre, dont la perspective globale de la situation peut s'avérer un atout essentiel au succès du projet.

Des mécanismes d'amélioration continue devraient faire partie intégrante du projet. Aux diverses étapes et à la fin du processus, les membres de l'équipe devraient prendre acte du franchissement d'une étape, et être prêts à apprécier objectivement leur prestation. Les gestionnaires devraient également jeter un regard rétrospectif sur leur rendement et celui de l'équipe du point de vue de l'atteinte des critères fondamentaux de planification et d'exécution du projet. Cet examen peut faire ressortir des possibilités pour améliorer le processus et communiquer cette information aux autres gestionnaires de projets législatifs à titre de contribution au processus d'établissement des orientations gouvernementales.

Considérations stratégiques

Le tableau qui suit énumère les questions et enjeux principaux à considérer dans le cadre de la planification et de la gestion d'un projet législatif.

	Prise en compte	
Questions et enjeux	**Oui**	**Non**
L'équipe législative		
• Les membres de l'équipe sont-ils parfaitement bilingues et à même de se livrer à un examen critique des ébauches dans les deux langues officielles?		
• L'équipe possède-t-elle une connaissance suffisante du processus d'approbation des objectifs par le Cabinet et des exigences de la procédure parlementaire?		
• L'équipe est-elle en mesure de faire le maillage nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique et avec le personnel du ministre, du Sénat et de la Chambre des communes?		
• L'équipe comporte-t-elle un conseiller juridique du service juridique ministériel pour traiter des nombreuses questions d'ordre juridique que soulève inévitablement un projet législatif?		
• Les membres de l'équipe ont-ils les compétences voulues sur le plan matériel (traitement de textes, courriel, Internet, etc.)?		
• A-t-on mis sur pied une équipe de soutien administratif pour le projet législatif?		
Établissement de la stratégie législative		
• Quelle est la priorité de la mesure par rapport aux autres projets de loi?		
– Où s'inscrit-elle dans les priorités du gouvernement?		
– Faisait-elle partie du discours du Trône?		
– Faisait-elle partie du budget?		
– L'adoption du projet est-elle justifiée par des raisons d'ordre matériel (ex. : mise en œuvre d'un traité)?		
• Quel processus parlementaire faut-il proposer?		
– Voie législative normale;		
– Étude en comité avant la deuxième lecture;		
– Dépôt du projet au Sénat;		
– Étude de la proposition par un comité avant le dépôt du projet de loi;		
– Étude en comité d'un avant-projet de loi;		
• Quelles sont les dates clés du processus parlementaire (compte tenu de la conjoncture politique ou autre)?		
– Dépôt à la Chambre des communes;		
– Adoption par la Chambre;		
– Dépôt au Sénat;		
– Adoption par le Sénat;		

	PRISE EN COMPTE	
QUESTIONS ET ENJEUX	OUI	NON
– Sanction royale.		
Stratégie de communication • Quelle est la perception du public, des groupes d'intérêt et des médias à l'égard de la mesure? • Quel est le climat au Parlement et quels facteurs externes pourraient nuire au débat sur le projet de loi? • Quels sont les aspects de la mesure à mettre en évidence pour les communications publiques (ex. : aspects qui rendent la mesure souhaitable)? • Quelles activités médiatiques pourraient appuyer la stratégie?		

Modèles pour la planification de projet

Les deux modèles qui figurent ci-dessous sont destinés à aider les gestionnaires et les fonctionnaires à planifier chaque étape du processus législatif. Chacun est suivi d'un exemple.

Recherche d'un résultat

Ce modèle est très utile aux stades initiaux de l'élaboration de la mesure législative. L'étape ou activité clé apparaît en premier (par exemple, le dépôt du projet de loi), avec l'échéance prévue (par exemple, la semaine du 12 mars). Une fois ces données arrêtées, le résultat correspondant à cette étape est précisé (par exemple, les cahiers et trousses d'information). On attribue les dates de début et de fin, et on indique la ou les personnes responsables de la rédaction, et l'état d'avancement.

Modèle

ÉTAPE OU ACTIVITÉ CLÉ	ÉCHÉANCE PRÉVUE

RÉSULTAT	DÉBUT	FIN	RESPONSABILITÉ	REMARQUES	ÉTAT D'AVANCEMENT

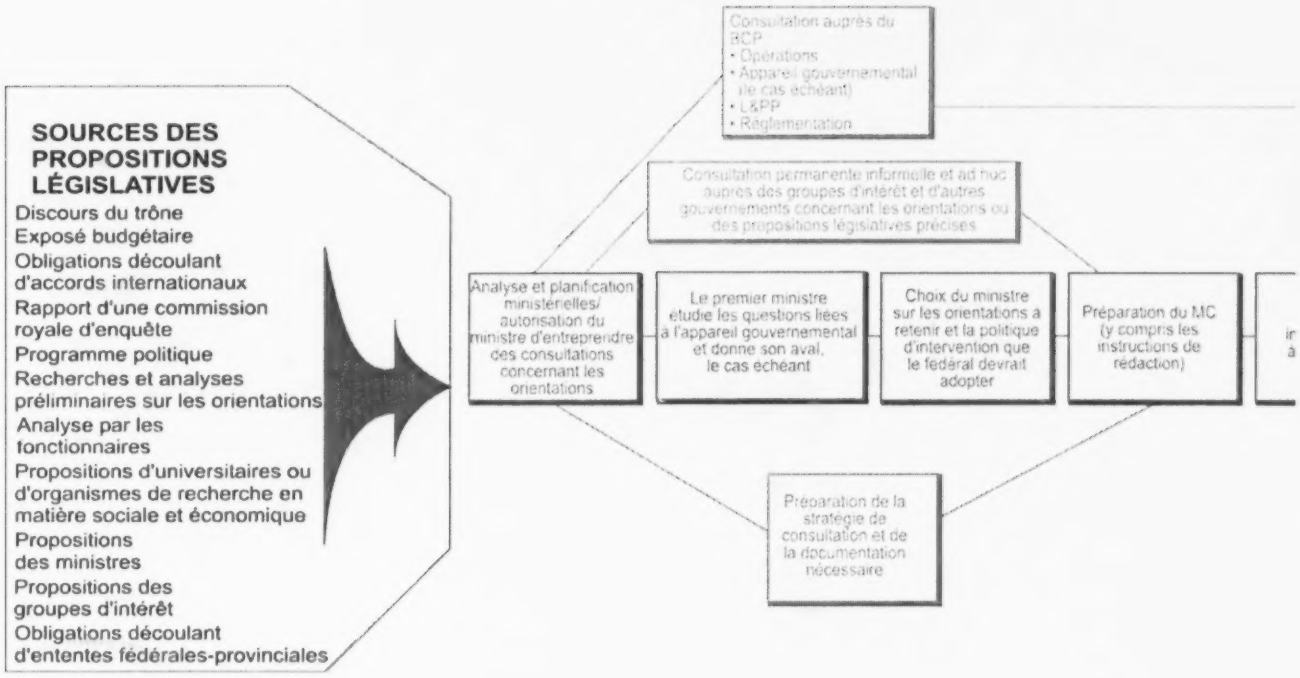
Exemple :

ÉTAPE OU ACTIVITÉ CLÉ	ÉCHÉANCE PRÉVUE
Dépôt du projet de loi et première lecture	Semaine du 12 mars

RÉSULTAT	DÉBUT	FIN	RESPONSABILITÉ	REMARQUES	ÉTAT D'AVANCEMENT
Cahiers et trousses d'information	le 5 janvier	le 5 mars	P. Lemonde	Examen du texte par la haute direction	Première ébauche transmise aux membres de l'équipe

LE PROCESSUS LÉGISLATIF I

ÉLABORATIOI ORIENTATIC



LÉGENDE :

BCP	Bureau du Conseil privé
LGCC	Le Leader du gouvernment à la Chambre des communes
L&PP	Législation et planification parlementaire - BCP
MC	Mémoire au Cabinet
RC	Rapport de comité du Cabinet
RD	Rapport de décision du Cabinet
SM	Sous-ministre

IMPORTANT :

Aussitôt que possible au cours du processus, on devrait former une équipe de projet chargée d'élaborer les orientations et de participer activement au processus législatif. On devrait également repérer les ressources, les systèmes et le soutien administratif disponibles.

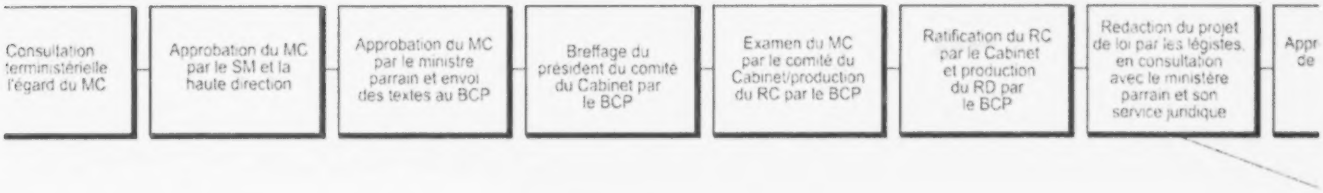
Section correspondante dans
Lois et règlements : l'essentiel

FÉDÉRAL ET SES ACTIVITÉS DE SO

**N DES
ONS**

APPROBATION DES ORIENTATIONS PAR LE CABINET

RÉDACTIC



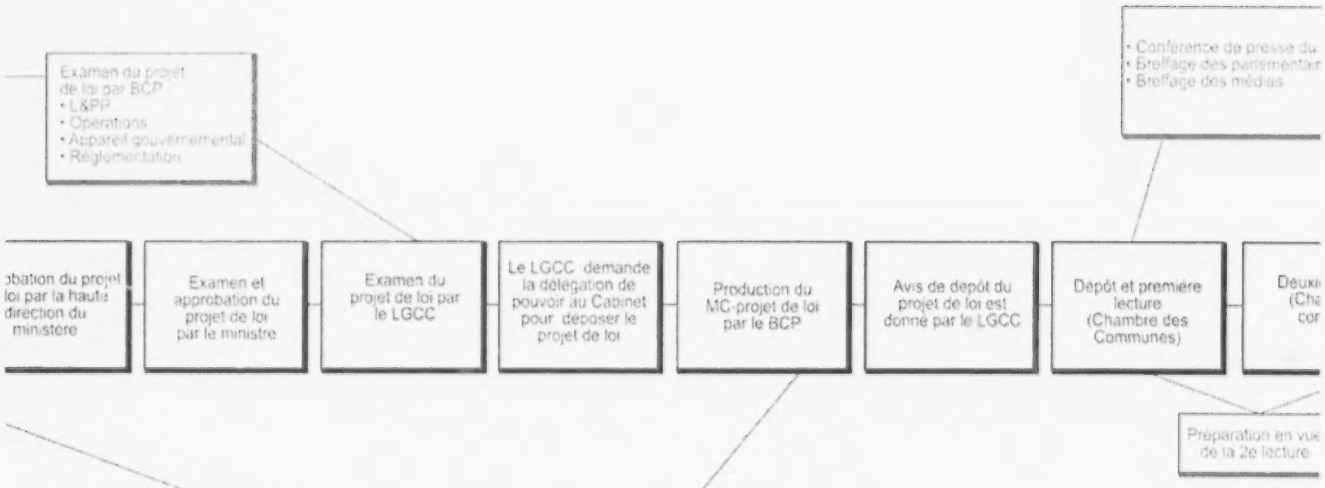
C'est à cette étape-ci que le
filière législative doit être arr

1. Filière législative traditior
2. Étude en comité d'une pr
   législative avant dépôt d'
3. Étude en comité de l'ava
   (Communes)
4. Étude en comité du proje
   deuxième lecture (Comm
5. Dépôt initial du projet de

)UTIEN

)N

APPROBATION DU PROJET PAR LE CABINET



choix de la
été :

inelle (telle qu'illustrée ici)
oposition
un projet de loi (Communes)
nt-projet de loi

t de loi avant la
unes)
loi au Sénat

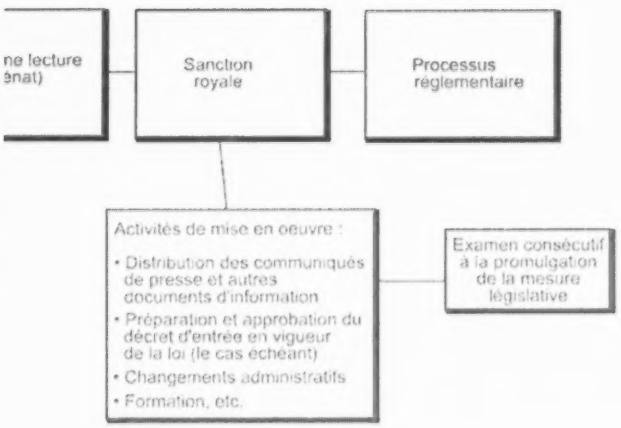
Documentation d'appui

- analyse article par article
- exposés
- questions et réponses
- déclarations du ministre et du sénateur parrain
- déclarations des députés et sénateurs qui donnent leur appui au projet

Préparation des communications au public

- points saillants
- document d'information
- commentaires du ministre pour la conférence de presse
- trousses d'information pour le breffage des parlementaires et des médias
- communiqués de presse
- toutes autres communications jugées nécessaires

CHAMBRE DES COMMUNES
SÉNAT
Communications au public continues/Relations avec les médias/Activités de liaison parlementaire
Étude en comité (Chambre des communes)
Étape du rapport (Chambre des communes)
Troisième lecture (Chambre des communes)
Première lecture (Sénat)
Deuxième lecture (Sénat)
Étude en comité (Sénat)
Préparation en vue de l'étude en comité
Préparation en vue de l'étape du rapport
Préparation en vue de la 3e lecture
Révision de la planification législative
Préparation en vue de la 2e lecture
Préparation en vue de l'étude en comité
Préparation en vue de la 3e lecture


ne lecture
énat)
Sanction royale
Processus réglementaire
Activités de mise en oeuvre :
• Distribution des communiqués de presse et autres documents d'information
• Préparation et approbation du décret d'entrée en vigueur de la loi (le cas échéant)
• Changements administratifs
• Formation, etc.
Examen consécutif à la promulgation de la mesure législative

Échéancier de projet

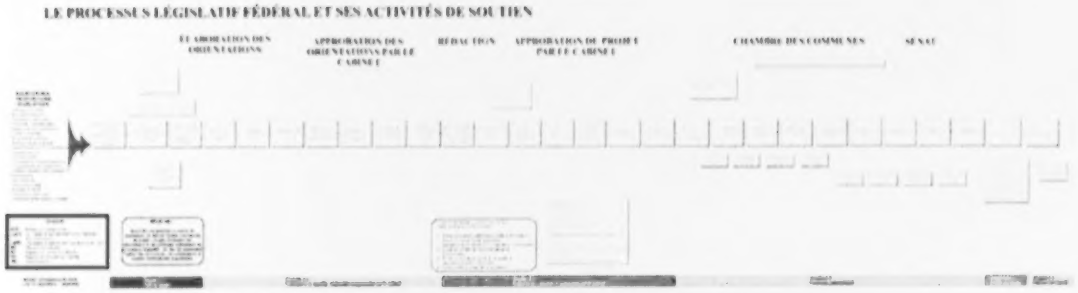
Ce modèle peut servir à n'importe quelle étape du processus législatif. Il vise à aider les fonctionnaires de tous niveaux à établir un échéancier. Il s'agit de définir la tâche, l'activité ou le résultat à obtenir. On indique ensuite les dates prévues ou possibles pour le début et la fin.

Modèle

TÂCHE OU ÉTAPE	DÉBUT PREMIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE	FIN DERNIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE

Exemple :

TÂCHE OU ÉTAPE	DÉBUT PREMIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE	FIN DERNIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE
Préparation des cahiers d'information du ministre	le 5 janvier	le 5 février
Préparation des documents afférents au projet de loi	le 19 janvier	le 20 février
Rédaction des communiqués et préparation des trousses d'information	le 5 février	le 28 février
Rédaction des discours	le 5 février	le 28 février



Le processus législatif fédéral et ses activités connexes (schéma)

Versions (cliquez un des liens dessous)

Avis aux utilisateurs : En raison de sa taille et de sa complexité, cette carte schématique n'a pu être réduite à une dimension standard. Elle a donc été séparée en 5 pages de 8.5" sur 11". Pour obtenir l'image complète, imprimez chacune des pages puis assemblez-les.

- JPG
- PDF - 8,5" x 14".
- PDF - 5 pages de 8,5" x 11"

Chapitre 2.2
Orientations et objectifs : élaboration et approbation par le Cabinet

Aperçu

Ce chapitre complète la section 3 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* en énonçant les différentes étapes de l'élaboration des orientations et objectifs et de leur approbation par le Cabinet. Il énonce les lignes directrices sur le bon gouvernement et prévoit la façon de rédiger le mémoire au Cabinet (MC), l'outil par lequel le ministre parrain expose à ses collègues les grandes lignes de la mesure législative et sollicite leur approbation. Le mémoire au Cabinet donne le contexte des instructions de rédaction qui y figurent.

Sommaire

- Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs
- Lignes directrices sur le bon gouvernement
- Rédaction du mémoire au Cabinet
- Élaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet
- Autres considérations d'ordre juridique et politique
- Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs
- Calendrier d'élaboration du MC

Également à consulter :

- *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*, publié par le Bureau du Conseil privé (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm).

Destinataires

- Les fonctionnaires chargés d'élaborer les orientations et objectifs législatifs et de les soumettre à l'approbation du Cabinet, en particulier ceux qui participent à la rédaction des mémoires au Cabinet.

Messages clés

- La préparation d'une mesure législative comporte toujours des questions complexes et de grande portée qu'il faut examiner à fond avant de demander l'approbation du Cabinet.

- Les instructions de rédaction du projet de loi devant figurer dans le mémoire au Cabinet doivent être suffisamment détaillées pour permettre au Cabinet de comprendre clairement ce que ferait la loi proposée et comment elle le ferait.
- En accordant une attention minutieuse aux instructions de rédaction, on peut mettre au jour et régler un grand nombre de difficultés juridiques et administratives éventuelles.
- Il importe de s'assurer de l'existence de fonds nécessaires, le cas échéant, à la mise en œuvre de la mesure proposée par le gouvernement.

Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs

Mémoire au Cabinet et instructions de rédaction

Une fois qu'une proposition législative a été inscrite au programme législatif du gouvernement, il faut en faire approuver les orientations et les objectifs par le Cabinet et obtenir l'autorisation de faire rédiger le projet de loi. Cela se fait au moyen d'un mémoire au Cabinet rédigé conformément aux instructions publiées par le Bureau du Conseil privé. Les responsables devraient consulter le document intitulé *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur* (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm), les *Lignes directrices sur le bon gouvernement* et le *Calendrier d'élaboration du MC* dans ce chapitre. Lorsque le mémoire au Cabinet recommande l'élaboration d'un projet de loi, il comporte en annexe des instructions qui délimitent le cadre de sa rédaction. Ces instructions sont une composante très importante du mémoire au Cabinet et leur élaboration nécessite temps et attention (voir *Élaboration des instructions de rédaction* dans ce chapitre).

Principales étapes

Les principales étapes de l'élaboration du mémoire au Cabinet sont les suivantes :

- Le ministère parrain rédige le mémoire au Cabinet, y compris les instructions de rédaction, avec le concours du service juridique ministériel; il devrait consulter au besoin les autres ministères et organismes centraux intéressés. Le Bureau du Conseil privé (BCP) devrait, quant à lui, être consulté dès le début du processus. Comme l'indique le *Calendrier d'élaboration du MC*, le ministère parrain doit aviser le BCP de la préparation du MC au moins 6 semaines avant la date de la réunion du comité du Cabinet au cours de laquelle on veut présenter la proposition.
- Au moins 3 semaines avant la date prévue pour la réunion du comité du Cabinet, le ministère parrain tient une réunion interministérielle pour discuter des répercussions possibles du mémoire. Doivent être conviés à cette réunion les représentants du BCP, ceux des autres agences centrales et des ministères dont le ministre siège au comité d'orientation du Cabinet qui sera saisi du mémoire, de même que les représentants de tout autre ministère intéressé. Le ministère parrain révise le mémoire à la lumière des commentaires formulés par les ministères et s'assure de l'appui des organismes centraux et des autres ministères.
- Agence centrale et secrétariat du Cabinet et de ses comités, le BCP s'assure que des consultations adéquates ont été menées en

rapport avec la mesure proposée et que les questions d'intérêt public, notamment, ont été abordées. Il examine également le niveau de l'intervention gouvernementale proposée, notamment son efficacité et son caractère abordable, de même que les questions de relations fédéro-provinciales et de partenariat qu'elle est susceptible de soulever.

- Une fois le mémoire au point, il est signé par le ministre parrain, puis transmis au BCP. Il incombe au BCP de le distribuer aux ministres et aux sous-ministres, de porter la question à l'ordre du jour du comité d'orientation du Cabinet compétent et de breffer le président de ce comité.
- Le comité du Cabinet compétent étudie le mémoire.
- Si le mémoire est approuvé, le BCP produit un rapport de comité du Cabinet (RC), qui est ensuite étudié par le Cabinet en séance plénière.
- Si la proposition entraîne la dépense de fonds publics, il importe de préciser la source de ces fonds avant que le Cabinet n'étudie le RC. Sur ratification du mémoire par le Cabinet, le BCP produit un rapport de décision (RD). Le RC et le RD se fondent tous deux sur les recommandations et les instructions de rédaction contenues dans le mémoire initial.
- Tant le comité d'orientation saisi que le Cabinet peut demander que la proposition soit modifiée. En pareil cas, selon la nature et la portée des modifications, le ministre parrain peut se voir demander de présenter un mémoire révisé. De nouveaux RC et RD peuvent également être dressés pour tenir compte des modifications.
- Une fois le RD rendu, il est transmis à tous les ministres et sous-ministres (habituellement à la section ministérielle chargée des affaires du Cabinet) ainsi qu'à la Section de la législation du ministère de la Justice.
- À ce stade, on peut commencer à rédiger le projet de loi.

Exceptionnellement, lorsque cela est nécessaire pour répondre aux priorités du gouvernement, la rédaction peut être entreprise avant que le Cabinet ait donné officiellement son autorisation. La décision est prise par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, après consultation du directeur de la Section de la législation, du secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) et du secrétariat du BCP responsable du dossier.

Participants

Le Cabinet décide des orientations à retenir et de la façon dont elles seront mises en œuvre par voie législative. Ces décisions sont communiquées par le biais de l'approbation des instructions de rédaction contenues dans le mémoire au Cabinet.

Il existe au sein de la plupart des ministères une unité dont le mandat consiste à élaborer les grandes orientations, notamment législatives. Les fonctionnaires qui en font partie se chargent de faire le pont entre les diverses composantes du ministère en vue d'élaborer des orientations qui répondent adéquatement aux préoccupations du public et qui peuvent être mises en œuvre efficacement.

Comme la pratique varie grandement d'un ministère à l'autre, nous nous contenterons ici d'illustrer le rôle de deux groupes d'intervenants, au sein du ministère, dont la tâche est d'exposer dans le mémoire au Cabinet les objectifs poursuivis par la mesure proposée : les chargés de projet et les conseillers juridiques ministériels.

Par ailleurs, les agents de la Direction des opérations du Bureau du Conseil privé doivent être associés au projet dès le départ.

Peuvent également prendre part à cette tâche, d'une façon ou d'une autre, les légistes de la Section de la législation du ministère de la Justice.

Les chargés de projet

Les chargés de projet ont pour fonction de coordonner les efforts déployés par leur ministère en vue d'analyser et de recommander au ministre les diverses solutions qui s'offrent pour réaliser les objectifs poursuivis et, lorsque ce dernier a arrêté son choix, de communiquer aux membres du Cabinet les grandes lignes du projet de loi dont on sollicite l'autorisation. Les éléments du projet sont exprimés en détail dans les instructions de rédaction.

Ils sont responsables de l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le mémoire au Cabinet et de plusieurs autres tâches du projet comme la communication d'instructions de rédaction détaillées aux légistes lors de la phase rédactionnelle.

Un long travail de préparation s'impose pour en arriver là. Les chargés de projet doivent s'assurer que les orientations retenues ont été soigneusement analysées. On ne peut formuler des instructions de rédaction claires et cohérentes sans d'abord procéder à un examen poussé des questions susceptibles de se poser.

À cet égard, la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* illustre bien les éléments de la mesure législative proposée qui doivent impérativement être portés à l'attention du Cabinet.

Les chargés de projet à qui est confiée l'élaboration des instructions figurant dans le mémoire au Cabinet devraient être ceux qui rempliront la même fonction au cours de la rédaction du projet de loi, non seulement dans l'intérêt de la continuité du processus, mais aussi afin que les légistes puissent avoir accès à l'information contextuelle dont ils auront besoin pour rédiger le projet de loi.

Il est impératif que les chargés de projet soient :

- bien au fait de l'objet de la proposition;
- en mesure de formuler les instructions dans les deux langues officielles et de contrôler la concordance et la qualité rédactionnelle des deux versions;
- en mesure de prendre des décisions concernant les orientations à mesure que progresse la rédaction, ou d'avoir accès aux décideurs.

Les conseillers juridiques ministériels

Le rôle du conseiller juridique ministériel consiste essentiellement à contrôler la légalité de la mesure et de conseiller le chargé de projet.

Premièrement, il lui incombe de confirmer la nécessité de la mesure législative proposée pour réaliser les objectifs poursuivis par le ministère.

Deuxièmement, dans l'affirmative, il a pour mission de contrôler la légalité des instructions de rédaction énoncées dans le mémoire au Cabinet. Il doit s'assurer qu'elle sont à tous égards conformes aux normes juridiques applicables. Pour accomplir cette tâche, il peut solliciter les services des conseillers juridiques spécialisés du ministère de la Justice. Si les instructions proposées s'avèrent déficientes sur le plan juridique, il doit proposer au chargé de projet des solutions de rechange.

Troisièmement, il joue un rôle consultatif relativement à la présentation du mémoire au Cabinet : contraintes de temps, marche à suivre, éléments essentiels de la mesure législative à porter à l'attention du Cabinet et effet de l'approbation par celui-ci de la démarche proposée.

Quatrièmement, il conseille les intéressés au sujet des principes et conventions qui peuvent infléchir l'élaboration de la mesure : égalité des sexes, bijuridisme, accès à l'information.

Il arrive aussi que le conseiller juridique agisse en qualité de chargé de projet.

Le Bureau du Conseil privé

L'intervention du BCP, au tout début de la préparation du mémoire au Cabinet, est cruciale. À titre d'agence centrale et de secrétariat du Cabinet et de ses comités d'orientation, le BCP, en particulier sa Direction des opérations, examine les mesures proposées et en dégage les éléments susceptibles de favoriser l'émergence d'un consensus dans la formulation d'une recommandation au Cabinet. Elle facilite également la prise de décisions stratégiques par les membres du Cabinet à l'égard de la mesure proposée.

Ses agents exercent quatre types de fonctions :

- ils conseillent les fonctionnaires responsables sur le plan des objectifs et des orientations et sur le système du Cabinet en vue d'assurer l'intégration de la mesure proposée dans l'ensemble des priorités et du cadre politique du gouvernement;
- ils s'assurent que les ministères donnent suite aux engagements du gouvernement;
- ils s'assurent que le ministère parrain a suivi toutes les étapes du processus, notamment en ce qui a trait aux consultations avec les ministères et organismes concernés;
- ils posent des questions sur la mesure visée, notamment sa raison d'être;
- ils veillent à ce que les divers organes de contrôle intéressés par la mesure proposée en soient informés, de façon que tous les aspects importants de celle-ci aient fait l'objet d'une étude approfondie avant que le Cabinet ne s'en saisisse.

Les légistes

Les légistes de la Section de la législation ne participent pas systématiquement à l'élaboration du mémoire au Cabinet. Leur responsabilité première est de rédiger le projet de loi une fois le mémoire approuvé. Cela dit, de plus en plus de ministères sollicitent leur aide – surtout en ce qui a trait à la formulation des instructions de rédaction – afin d'éviter les imprévus à l'étape de la rédaction.

Ayant à la fois à l'esprit la mécanique globale du processus législatif et l'ensemble du corpus des lois, les légistes sont en mesure de fournir de précieux conseils aux chargés de projet sur les points suivants :

- le fondement, du point de vue des orientations, de la mesure législative proposée;
- la forme que pourrait prendre cette mesure;
- son insertion dans l'ensemble du corpus législatif fédéral;
- le contenu des instructions de rédaction;
- l'insertion de certains types de dispositions dans la mesure législative envisagée;
- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;
- le calcul des délais requis pour la rédaction et l'impression du projet.

Ils peuvent épargner temps et soucis aux chargés de projet. Par exemple, ils leur éviteront de s'adresser de nouveau au Cabinet pour obtenir l'autorisation d'insérer dans le projet certaines dispositions essentielles.

Ils peuvent en outre relever les points qui pourraient aller à l'encontre de la politique législative du gouvernement ou des normes de rédaction législative généralement reconnues, telles celles contenues dans le protocole canadien de rédaction législative publié par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. Le protocole est accessible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/fdraft.htm.

Lignes directrices sur le bon gouvernement

Les lignes directrices sur le bon gouvernement présentent une série de critères d'analyse à l'intention des ministères et des ministres en vue de l' élaboration et de l'évaluation des politiques.

Ces lignes directrices ont été préparées dans le cadre d'un exercice général visant à améliorer le processus d'élaboration des politiques ainsi qu'à favoriser un débat éclairé au sein des comités du Cabinet.

Critère du fondement POLitique	**Le problème a-t-il été bien identifié? Les buts et objectifs sont-ils clairement définis?** Existe-t-il des rapports ou des **liens horizontaux** avec d'autres priorités ou dossiers (p. ex., dans le domaine environnemental, rural, scientifique ou commercial)? La proposition est-elle **axée sur les citoyens**? L'initiative vise-t-elle à combler des **lacunes** dans la politique et les programmes actuels (fédéraux, provinciaux)? Est-ce qu'elle **remplace** ou **chevauche** des programmes existants? L'initiative sera-t-elle **durable** (sur les plans social, économique, environnemental) à long terme? A-t-on envisagé différentes **options** pour réaliser les buts/objectifs visés? Quelle est la gamme complète d'instruments (p. ex., lois, règlements et dépenses)? A-t-on incorporé un **mécanisme de suivi** dans la politique et le programme pour permettre de les évaluer, de les améliorer et de les mettre à jour? La politique repose-t-elle sur des **bases scientifiques** solides?
Critère de l'Intérêt public	**Comment la proposition répondrait-elle aux besoins des Canadiens?** Comment ses **avantages pour la société** se comparent-ils à ses **coûts**? Ses **risques** ont-ils été pleinement évalués? La proposition respecte-t-elle les **droits des Canadiens** et tient-elle compte de leurs **besoins divers** (p.ex.culturels, linguistiques)? La population canadienne a-t-elle été invitée à présenter ses **commentaires et suggestions**?
Critère des Thèmes du gouvernement	**Comment la proposition cadre-t-elle avec les priorités énoncées par le gouvernement dans le discours du Trône, le Budget, etc.?** Est-elle **conforme aux lois actuelles** (p. ex. langues officielles, protection des renseignements personnels, etc.) et aux **directives et lignes directrices relatives à la politique et aux programmes** (p. ex. cadre relatif à l'union sociale, système de gestion des dépenses, évaluations environnementales, ententes F/P/T ou internationales comme l'ALENA ou OMC)?

	Y a-t-il **d'autres ministères qui ont participé** à l'élaboration de cette initiative? Semble-t-il y avoir des **possibilités de synergie** (entre questions et ministères)? Qu'a-t-on prévu pour **faire adopter cette initiative par la population canadienne**?
Critère de l'Intervention fédérale	**Comment se justifie l'intervention fédérale dans ce domaine (p. ex. obligations juridiques et constitutionnelles, ampleur de la question)?** A-t-on bien identifié les **intérêts fédéraux**? Comment l'initiative permet-elle de concilier la nécessité d'une **action coordonnée à la grandeur du Canada** et la **souplesse nécessaire** pour refléter la diversité des situations et des besoins des provinces et des régions?
Critère de la Question de responsabilité	**A-t-on établi un cadre de responsabilité satisfaisant (en particulier dans le cas d'ententes entre plusieurs intéressés)?** A-t-on mis en place des mécanismes permettant d'assurer **un suivi, une évaluation et des rapports périodiques aux Canadiens** sur les résultats et les réalisations? A-t-on rendu publics **les critères d'admissibilité et les engagements de la fonction publique**?
Critère de l'Utilisation de partenariats	**L'initiative pourrait-elle bénéficier d'une planification conjointe et d'une collaboration?** A-t-elle été conçue de manière **complémentaire aux programmes et services provinciaux existants?** Y a-t-il des mesures en place pour garantir un **traitement équitable des provinces/régions** - étant donné la diversité de leurs besoins et de leur situation? [A-t-on tenu compte du caractère particulier du Québec dans l'élaboration de la politique et du programme?] Si l'on envisage des changements substantiels dans la conception ou le financement de l'initiative, a-t-on **consulté ou averti** les partenaires (en particulier les provinces et territoires)? Les **contributions et rôles respectifs** des divers partenaires sont-ils clairs? Comment seront-ils reconnus publiquement? A-t-on examiné les **possibilités de partenariats** avec des communautés, des organisations bénévoles et des entreprises du secteur privé? A-t-on mis en place des mécanismes de **consultation des peuples autochtones**?
Critère de l'Efficience et de l'abordabilité	**L'option proposée sera-t-elle rentable?** **La proposition tient-elle compte des options n'entraînant pas de nouvelles dépenses?** **Tient-elle compte des possibilités de réaffectation?** **Un partenariat ou un effort F/P/T conjoint** permettrait-il d'augmenter l'efficacité ou l'efficience du programme ou du service?

	Quelles sont les questions de **financement à long terme** soulevées par cette proposition – pour le gouvernement fédéral et pour ses partenaires? Cette initiative soulève-t-elle des questions d'**intégrité des programmes** (p. ex. engagements juridiques/non discrétionnaires, risques, investissements stratégiques)? A-t-on pris en considération les **risques de litige** qui découleraient de la mise en oeuvre de l'initiative (p. ex., possibilités de différends commerciaux, revendications autochtones, etc.)?

Rédaction du mémoire au Cabinet

Forme et contenu

Le mémoire au Cabinet (MC) est l'outil par lequel un ministre soumet sa proposition au Cabinet, lui expose les grandes lignes de celle-ci et sollicite son approbation.

Il doit emprunter une forme et un style prédéterminés. Cela permet aux ministres et à leurs conseillers de retracer facilement les éléments d'information qui les intéressent le plus avant de donner leur avis au sujet de la mesure proposée.

De facture bilingue, ses deux versions linguistiques doivent être de qualité équivalente, soit très élevée. Cela en raison, notamment, de la présence d'instructions de rédaction, pierre angulaire du processus rédactionnel. À cet égard, une traduction baclée ou déficiente sur le plan terminologique peut semer la confusion et occasionner des pertes de temps. Par ailleurs, les membres du Cabinet, quelle que soit leur langue maternelle, doivent pouvoir compter sur un texte rédigé avec soin. On consultera à cet égard *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*, publié par le Bureau du Conseil privé (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm).

Le mémoire au Cabinet se compose de deux parties principales : les recommandations ministérielles et l'analyse. On y trouve également, en annexe, les instructions de rédaction.

Recommandations ministérielles

Les recommandations ministérielles exposent la situation actuelle (la question à examiner) et la solution (la mesure législative) que propose le ministre. Le volet financier de la solution y est également traité. C'est le seul endroit dans le mémoire où le ministre exprime son opinion et ses observations.

Elles comportent aussi une vue d'ensemble des communications qui expose les principaux éléments de la mesure législative proposée à l'égard desquels les communications entrent en jeu. Elle est rédigée suivant un formulaire fourni par le BCP.

Par ailleurs, un plan de communication, établi par les fonctionnaires chargés des relations publiques du ministère en étroite collaboration avec le cabinet du ministre, apparaît en annexe du MC. Il vise à prévoir les réactions éventuelles du public et des médias à la mesure proposée. Il montre comment le ministre entend présenter et expliquer celle-ci au public, à court et à long terme.

Cette partie du mémoire se termine par la principale recommandation du ministre :

> « Il est proposé que [...] la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger [le projet de loi] en collaboration avec [le ou les ministères ou organismes responsables] et conformément aux instructions de rédaction figurant à l'annexe [...] »

L'analyse

L'analyse expose les différentes avenues considérées, les avantages et inconvénients de chacune et leurs implications financières. Elle ne devrait pas exprimer d'opinion, mais présenter un exposé fouillé et objectif du contexte.

Les instructions de rédaction

Les instructions de rédaction annexées au mémoire au Cabinet servent essentiellement deux fins :

- fournir suffisamment d'information aux membres du Cabinet pour qu'ils puissent apprécier la teneur de la mesure législative proposée et prendre une décision éclairée, notamment en portant à leur attention les principales questions qui s'en dégagent;
- établir les paramètres devant encadrer l'activité des principaux intervenants : légistes, chargés de projet et conseillers juridiques ministériels.

La section ci-après, *Élaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet*, offre plus de détails.

Élaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet

Introduction

Ce qui suit vise à renseigner les fonctionnaires des ministères sur l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le mémoire au Cabinet et à leur fournir une démarche à l'image du processus de transformation des orientations et objectifs en textes de loi. Cette démarche est présentée sous la forme d'une liste de contrôle décrivant les principaux facteurs à considérer. Chaque facteur est accompagné de questions et d'observations détaillées. En s'y référant, les fonctionnaires devraient être en mesure d'élaborer des instructions de rédaction qui offrent un portrait clair et concis de la manière dont les orientations approuvées devront se traduire dans un texte législatif.

Bien que la plupart des facteurs considérés à l'étape de la rédaction du mémoire devront être examinés plus en détail lorsqu'on rédigera le projet de loi, les fonctionnaires du ministère concerné auraient tout avantage à commencer d'y songer aussitôt que possible afin d'être prêts pour l'étape de la rédaction du projet de loi. Il est particulièrement important qu'ils soient en mesure de fournir des instructions de rédaction détaillées dans les deux langues officielles afin que les deux versions puissent être rédigées comme il convient.

Objet des instructions de rédaction

Les instructions de rédaction qui figurent dans le mémoire au Cabinet constituent la base sur laquelle un projet de loi émanant du gouvernement est rédigé, puis approuvé pour dépôt au Parlement. Les instructions déterminent et circonscrivent ce que l'avant-projet de loi doit renfermer. Elles servent plusieurs objets apparentés :

- elles permettent au Cabinet d'exercer son autorité sur le processus législatif en donnant aux ministres un tableau plus détaillé de la manière dont les orientations et objectifs qu'ils approuvent seront mis en forme législative;
- elles donnent au ministère responsable la possibilité de repenser ses propositions;
- elles donnent aux autres ministères la possibilité de voir si les propositions les touchent de quelque façon;
- elles guident les légistes chargés de rédiger le projet de loi;
- elles serviront de point de repère lorsqu'il faudra décider si l'avant-projet de loi correspond à ce que le Cabinet a autorisé ou si

l'agrément de celui-ci doit être obtenu pour une disposition particulière du projet de loi.

Forme des instructions de rédaction

Les instructions de rédaction doivent être rédigées dans un style clair et simple, le style soi-disant « juridique » étant à éviter. On ne doit pas non plus tenter d'imposer la formulation du projet de loi. Les instructions doivent être élaborées en accord avec les objectifs évoqués ci-dessus.

La liste de contrôle qui suit englobe un large éventail de sujets et incitera les chargés de projet ministériels à tenir compte de tous les détails que comporte la rédaction d'un projet de loi. Cependant, il n'est pas nécessaire, ni même souhaitable, que tous ces détails figurent explicitement dans les instructions de rédaction.

Les instructions doivent à cet égard être empreintes de modération. D'une part, elles devraient être suffisamment générales pour permettre une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les questions mineures. D'autre part, elles ne devraient pas conférer un pouvoir illimité pour rédiger un texte en fonction d'objectifs vaguement définis, sans que soit indiquée la manière dont les objectifs doivent être atteints.

Il importe donc de rechercher un équilibre entre, d'une part, une information propre à permettre aux membres du Cabinet d'apprécier les enjeux les plus importants et, d'autre part, un niveau de latitude permettant de faire face aux questions imprévues.

Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction

La liste de contrôle aborde les éléments suivants :

Point de départ

- Principaux objectifs de la proposition
- Délai nécessaire à la l'élaboration des instructions de rédaction
- Engagements publics

Questions générales d'ordre juridique et politique

- Cadre juridique
- Politiques publiques
- Ressources
- Mécanismes juridiques permettant d'atteindre les objectifs

Dimensions juridiques de la proposition

- Regroupement de mesures législatives apparentées en un seul projet de loi
- Forme juridique des outils de mise en œuvre
- Éléments qui devraient figurer dans la loi
- Éléments qui devraient figurer dans les règlements
- Incorporation par renvoi
- Éléments qui devraient être réglés par des moyens administratifs
- Attributions de pouvoirs

Éléments du texte

- Titres
- Préambule et énoncé d'objectifs
- Application générale
- Opposabilité à Sa Majesté
- Création d'organismes publics
- Création de charges
- Dispositions financières
- Communication de renseignements
- Contrôle d'application
- Sanctions
- Mesures de contrainte
- Contrôle judiciaire, appel et révision
- Mécanismes de règlement des différends
- Dispositions extraordinaires

Questions de technique législative

- Dispositions de cessation d'effet et d'examen obligatoire
- Abrogation
- Modifications corrélatives et dispositions de coordination
- Dispositions transitoires
- Entrée en vigueur

La dernière main

- Consultations internes

- Consultations externes
- Délai nécessaire à la rédaction du texte
- Questions non résolues

Point de départ

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Principaux objectifs de la proposition	**Quels sont les principaux objectifs de la proposition?** Il est essentiel que le ministère parrain exprime clairement l'objet précis de la mesure proposée afin que le Cabinet et les légistes comprennent parfaitement ce que le texte législatif est censé accomplir. Pour les projets de loi modificative dont les objets sont multiples, les instructions devraient expliquer ces objets individuellement au regard des dispositions à modifier. Il convient en outre d'inclure une instruction générale prévoyant la rédaction des modifications corrélatives nécessaires.
Délai nécessaire à l'élaboration des instructions de rédaction	**Le délai est-il suffisant pour préparer les instructions de rédaction?** L'examen minutieux du détail des instructions de rédaction soulèvera des questions passées inaperçues lorsque les idées ont été exprimées en termes généraux à l'étape de l'élaboration des orientations. Le ministère parrain doit consacrer le temps nécessaire pour produire un ensemble cohérent de dispositions propres à concrétiser ses propositions. Les points non résolus hantent le projet législatif jusqu'à ce qu'ils soient réglés, et il est plus sage et plus rentable à long terme de régler autant de questions que possible à l'étape de la rédaction du mémoire au Cabinet, avant que ne débute la rédaction proprement dite. Le temps consacré à l'examen détaillé des instructions de rédaction est bien employé. On évitera ainsi : • de prolonger indûment l'étape de la rédaction en raison d'orientations mal définies; • de revenir au Cabinet pour que soit précisée une question qui n'a pas été adéquatement résolue dans le mémoire initial; • de proposer des amendements au Parlement parce que les orientations n'étaient pas encore tout à fait arrêtées au moment du dépôt du projet, ou que les deux versions ne concordaient pas; • d'être pris au dépourvu, après l'adoption du projet de loi, en raison de l'insuffisance des dispositions habilitantes pour la prise des règlements nécessaires à l'application de la loi. Les ministères devraient se méfier des échéanciers qu'ils ont établis avant de consulter les légistes. Le temps nécessaire à la rédaction de l'avant-projet pourrait être beaucoup plus long que prévu.
Engagements publics	**Le gouvernement ou le ministre a-t-il pris des engagements publics – de façon générale ou en rapport avec le projet de loi – pouvant influer sur le contenu du projet ou sur l'échéancier afférent?** Il arrive souvent, au cours de l'élaboration d'une mesure législative, que le gouvernement ou un ministre s'engage par exemple à consulter les groupes intéressés ou à poser divers paramètres. Il peut aussi s'agir d'engagements généraux, tel le *Plan fédéral pour l'égalité des sexes*, approuvé par le Cabinet en 1995. Ces engagements peuvent avoir un effet sur l'échéancier du projet ou

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	imposer un cadre à sa mise en œuvre. Les groupes intéressés et les gouvernements provinciaux sont parfois consultés sur les propositions. Lorsque l'objet des consultations est un accord négocié portant sur le libellé même de certaines dispositions, les légistes devraient être consultés avant que la formulation à proposer ne soit arrêtée.

Questions générales d'ordre juridique et politique

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Cadre juridique	**Quel est le cadre juridique du projet?** Cette partie de la liste de contrôle s'adresse aux conseillers juridiques ministériels. Elle implique l'examen des questions de droit en vue d'assurer la mise en œuvre efficace de la loi proposée. Voici quelques éléments à considérer : • Le Parlement a-t-il le pouvoir constitutionnel d'adopter le projet? • Le projet aura-t-il une incidence sur les champs de compétence provinciaux? • Le projet est-il conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à la *Déclaration canadienne des droits* et au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*? – Noter que suivant le Système d'appui au Cabinet, institué en 1991, la section « Analyse » du mémoire au Cabinet doit décrire les répercussions juridiques de la proposition, en particulier celles qui se rapportent à la Charte et au partage constitutionnel des pouvoir. (voir *Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet* dans ce chapitre). • Le projet soulève-t-il des questions d'égalité, notamment d'égalité des sexes? – Consulter le guide de travail *Diversité et justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes*, les spécialistes en matière d'égalité des sexes dans les diverses sections du ministère de la Justice ou le Bureau de la diversité et de l'égalité des sexes du ministère. • Le projet est-il conforme au droit commun fédéral, notamment la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou la *Loi sur la gestion des finances publiques*? • Ses dispositions risquent-elles de faire double emploi avec celles de la *Loi d'interprétation*, du *Code criminel* ou de toute autre règle de droit commun? Si elles y dérogent, cette divergence est-elle justifiée? • Risque-t-il, en tout ou en partie, d'entrer en conflit avec d'autres mesures législatives? – Dans ces cas, les points de conflit devraient être signalés clairement et ne pas être éludés au moyen d'une dérogation générale. • Traite-t-il de questions faisant l'objet d'autres projets de loi en cours de rédaction ou dont le Parlement est déjà saisi? Dans l'affirmative, les chargés de projet responsables de ces mesures en ont-ils été avisés? • La proposition répond-elle adéquatement aux décisions judiciaires ou avis juridiques qui sont, en tout ou en partie, à l'origine de la mesure? • L'objet du projet est-il visé par un accord international auquel le Canada est partie?

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	• Le projet compte-t-il utiliser le droit privé provincial (ex. : droit des obligations, des biens) pour agir à titre supplétif ? Dans l'affirmative, tient-il compte des deux systèmes juridiques, soit le droit civil du Québec et la common law des autres provinces? – En ce qui a trait à l'utilisation des notions, concepts et institutions propres au droit civil du Québec, on peut consulter la Section du Code civil du ministère de la Justice.
Politiques publiques	**Le projet est-il visé par des politiques publiques?** Il existe un certain nombre de politiques ayant reçu l'agrément du Cabinet et qui risquent d'avoir une incidence réelle sur le projet. Il doit en être tenu compte pour assurer la compatibilité du projet avec ces politiques. En voici quelques unes : • La *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, Agence canadienne d'évaluation environnementale : http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm; • La *Politique de réglementation* approuvée par le Conseil du Trésor en 1995 : http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications; • Le *Plan fédéral sur l'égalité des sexes*, approuvé par le Cabinet en 1995; • La *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, approuvée par le Cabinet en 1999 (prévue au début du présent document); • Le *Programme de coordination de l'image de marque* : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html. L'un des meilleurs moyens d'assurer la conformité de la proposition aux diverses politiques demeure la consultation des experts dans chaque domaine.
Ressources	**Qui fera les frais de la mesure proposée?** • Il importe d'établir une stratégie visant à gérer les réactions ou à obtenir l'appui des organismes non fédéraux qui devront faire les frais de la mise en oeuvre de la mesure proposée. • Si la mise en œuvre de la mesure ou son adhésion engagent des fonds publics fédéraux, il faudra préciser la source de ces fonds avant de solliciter l'approbation du Cabinet.
Mécanismes juridiques permettant d'atteindre les objectifs	**Comment les objectifs seront-ils atteints?** Comme on l'a vu au chapitre 1.1 (*Choisir les meilleurs outils*), il existe de nombreux mécanismes juridiques qui permettent d'atteindre des objectifs. En voici quelques-uns : • Création d'organismes publics; • Attribution de pouvoirs et de fonctions à des fonctionnaires; • Adoption de règles régissant, interdisant, imposant ou autorisant une activité; • Imposition de sanctions pour l'inobservation des règles. Les mécanismes qui suivent sont particulièrement courants : • Régimes d'octroi de permis ou de licences permettant de contrôler l'exercice de telle ou telle activité; • Contrôles d'application. Pour de plus amples renseignements sur les mécanismes de ce genre, consulter le document intitulé *Pour une réglementation préventive*, publié par la Section du

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	droit constitutionnel et administratif du ministère de la Justice, de même que *Mesures de contrôle*, au présent chapitre. Dans la mesure du possible, les instructions devraient donner une idée claire de la manière dont le texte législatif fonctionnera dans la réalité et décrire le genre de dispositif envisagé et les attributions nécessaires, sans omettre les mécanismes de mise en œuvre.

Dimensions juridiques de la proposition

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Regroupement de mesures législatives apparentées en un seul projet de loi	**La proposition s'apparente-t-elle à d'autres mesures en cours d'élaboration?** Il importe de veiller, dans toute la mesure du possible et compte tenu des principes de rédaction législative, à ce que toutes les mesures législatives apparentées soient regroupées en un seul projet de loi. La multiplication des projets de loi sur des questions connexes constitue en effet une perte de temps pour les parlementaires, tant lors des débats que lors de l'étude en comité. Il faut toutefois prendre garde de ne pas tomber dans l'excès inverse et de marier des sujets trop différents, sous peine de compromettre, une fois la loi sanctionnée, leur repérage dans l'ensemble du corpus législatif.
Forme juridique des outils de mise en œuvre	**Que devrait contenir la loi et quels éléments devraient être réglés par la législation déléguée?** L'expression des orientations et objectifs et des mécanismes choisis pour les mettre en œuvre peut prendre diverses formes : • la loi proprement dite; • les textes réglementaires; • les documents administratifs (par ex., contrats, directives internes, bulletins, circulaires). Les lois et les textes réglementaires sont des textes législatifs, et leur effet juridique est le même. Les documents administratifs n'ont pas nécessairement force de loi. Ces textes se distinguent également par leur mode d'établissement. Ainsi, les lois sont assujetties au processus parlementaire, tandis que les règlements sont régis par les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il n'existe pas de mécanisme légal général pour les autres documents, mais ils sont parfois soumis à d'autres types d'exigences, en matière de justice naturelle par exemple. Les textes réglementaires et les documents administratifs doivent s'harmoniser avec les dispositions de la loi qui les autorise, dans le cadre établi par elle. Cela signifie que c'est la loi qui, expressément ou implicitement, doit conférer le pouvoir de prendre des textes réglementaires et d'établir des documents administratifs.
Éléments qui devraient figurer dans la loi	**Que devrait contenir la loi?** Normalement, la loi cristallise les orientations générales, les principes fondamentaux qui ne sont pas susceptibles de changer. Les éléments suivants figurent généralement dans la loi : • les dispositions susceptibles de porter atteinte de façon sensible aux droits individuels (pouvoirs de perquisition et de saisie, peines en cas d'infraction

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	grave, expropriation); • les dispositions constituant un organisme public ou une charge; • les questions controversées qui devraient être débattues au Parlement; • les modifications législatives, y compris la définition des termes employés dans les lois.
Éléments qui devraient figurer dans les règlements	**Que devraient contenir les règlements?** Les règlements devraient traiter de points de nature législative (par opposition aux questions de nature administrative) qui sont subordonnés aux grands principes énoncés dans la loi, notamment : • les formalités processuelles, par exemple la manière de demander un permis ou une licence; • les mécanismes susceptibles de nécessiter des ajustements fréquents, par exemple la fixation de taux d'intérêt ou de contingents annuels de pêche; • les aspects techniques faisant appel à des compétences d'expert; • les règles qui ne peuvent être établies qu'à la faveur de l'expérience dans la mise en application de la nouvelle loi par le ministère, par exemple les règles précisant le délai d'accomplissement de certaines mesures; • les droits à payer par une part importante de la population. Certains pouvoirs de réglementation exigent l'agrément du Cabinet. Les instructions de rédaction doivent autoriser expressément la prise des mesures réglementaires suivantes, et le mémoire au Cabinet doit énoncer les motifs les justifiant : • atteinte sensible aux droits et libertés individuels; • règlement de questions importantes sur le plan des orientations; • modification de la loi habilitante ou d'autres lois; • exclusion de la compétence normale des tribunaux; • mise à effet rétroactive de la loi; • subdélégation du pouvoir réglementaire; • assujettissement de l'État à une charge financière ou de la population à un impôt; • fixation des peines (autres que les pénalités) consécutives aux infractions. Enfin, il faut se demander à quelles formalités devrait obéir la prise des règlements : la *Politique de réglementation* et les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* sont-elles applicables (voir la partie 3 : *Élaboration des règlements*)? – À noter cependant que, dans le cas d'un texte de nature législative, les instructions de rédaction doivent autoriser expressément toute exemption à la *Politique de réglementation* ou au processus prévu par la *Loi sur les textes réglementaires* et le mémoire au Cabinet doit énoncer les motifs la justifiant.
Incorporation	**Certains aspects de la proposition devraient-ils faire l'objet d'une**

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
par renvoi	**incorporation par renvoi?** La loi n'a pas à énoncer tous les détails de ce qu'elle exige ou prévoit. Dans certains cas, elle peut simplement renvoyer le lecteur à d'autres lois ou d'autres documents et ainsi incorporer leur contenu sans le reprendre textuellement. Si on compte utiliser cette technique dans les règlements, il faut s'assurer de prévoir expressément dans la loi, au besoin, le pouvoir d'incorporer par renvoi. La technique est assujettie aux exigences constitutionnelles de publication des lois dans les deux langues officielles de même qu'à celles concernant l'accessibilité et l'intelligibilité des documents incorporés par renvoi. Les conseillers juridiques ministériels peuvent conseiller les chargés de projet à ce sujet à la lumière du document d'orientation juridique qu'a publié le sous-ministre de la Justice sur l'incorporation par renvoi.
Éléments qui devraient être réglés par des moyens administratifs	**Quels éléments devraient être réglés par des moyens administratifs?** Nombre d'éléments d'un mécanisme de régulation devraient être réglés par des moyens administratifs, qu'il s'agisse de permis, de licences, de directives ou de contrats. En voici quelques-uns : • exigences variant selon les individus; • tarification analogue à celle prévue aux articles 21 à 23 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*; • lignes directrices non contraignantes; • directives internes sur des questions administratives.
Attributions de pouvoirs	**Qui devrait être attributaire de pouvoirs?** Pouvoirs réglementaires • C'est habituellement au gouverneur en conseil qu'est attribué le pouvoir de prendre les règlements d'application d'un texte de loi; toute dérogation à cet usage doit être justifiée dans le mémoire au Cabinet. • Il arrive que des organismes administratifs autonomes, par exemple l'Office national de l'énergie, exercent des pouvoirs réglementaires, mais leurs règlements sont souvent subordonnés à l'agrément du gouverneur en conseil. Pouvoirs judiciaires et quasi judiciaires • Les pouvoirs judiciaires et quasi judiciaires doivent être exercés avec impartialité; aussi les délégataires de ces pouvoirs doivent-ils avoir les qualités requises et être assurés de la stabilité de leurs fonctions. Pouvoirs administratifs • La plupart des pouvoirs administratifs sont conférés aux ministres, qui ont le pouvoir implicite de les déléguer aux fonctionnaires de leur ministère. • Ces pouvoirs ne devraient pas être conférés au gouverneur en conseil, sauf celui de nommer les hauts fonctionnaires ou ceux qui se rapportent à des obligations internationales ou à des sujets délicats. • Les pouvoirs d'inspection et de contrôle d'application sont en général conférés aux fonctionnaires dont le rôle est d'exercer les pouvoirs de ce genre.

Éléments du texte

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Titres	**Quel sera le titre du projet de loi?** Tout projet de loi a un titre intégral, qui indique sa portée et donne une brève description de son objet. Son libellé ne devrait être arrêté qu'à l'étape de la rédaction. Le projet de loi nouvelle a également un titre abrégé, qui sert à désigner la loi lorsqu'on en discute ou lorsqu'on y renvoie dans d'autres textes législatifs. On donne également un titre abrégé aux lois modificatives susceptibles de faire l'objet de renvois dans d'autres lois. Le titre abrégé devrait indiquer brièvement l'objet de la loi. Voici un exemple des titres intégral et abrégé d'une loi : • *Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État* • *Loi sur la gestion des finances publiques* Le libellé du titre abrégé devrait également être laissé à l'étape de la rédaction. Cela dit, un titre provisoire est nécessaire dès le début et une attention particulière devrait être apportée au choix de celui-ci, étant donné qu'il devient plus difficile de le modifier à mesure que progresse la proposition. Le titre abrégé doit également être conforme au *Programme de coordination de l'image de marque* : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html. Il est particulièrement important de veiller à ce que les deux versions linguistiques du titre soient équivalentes et idiomatiques. Il importe aussi de se méfier des faux amis. Il peut être sage de consulter la Section de la législation avant d'adopter un titre. Il faut par ailleurs consulter le Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé à propos du nom de tout nouvel organisme public, lequel est susceptible d'apparaître dans le titre du projet de loi (voir *Création d'organismes publics* ci-après).
Préambule et énoncé d'objectifs	**Devrait-il y avoir un préambule ou un énoncé d'objectifs?** Avant d'ajouter un préambule ou un énoncé d'objectifs, il faut se demander ce qu'ils ajouteraient au projet de loi et ce qu'ils doivent exposer. Ils ne doivent pas servir à dissimuler des déclarations politiques, car ils peuvent avoir une forte influence sur la manière dont le texte législatif sera interprété par les tribunaux. Le préambule et l'énoncé d'objectifs ont des fins différentes, mais connexes : Le préambule : • expose généralement des renseignements contextuels importants pour la compréhension du texte ou la démonstration de sa validité constitutionnelle; • figure au tout début du projet de loi; • devrait être utilisé avec modération pour éviter de semer la confusion sur le sens de la loi. L'énoncé d'objectifs : • indique les résultats voulus du texte législatif; • ne devrait exposer que les objectifs principaux; • figure dans le corps même du texte législatif; • a généralement, sur l'interprétation du texte, une incidence plus grande que le préambule.

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	S'il s'agit d'une loi modificative, le préambule ne sera pas ajouté au texte de la loi modifiée. Afin de porter ces renseignements contextuels à la connaissance du public, on peut recourir en pareil cas à un énoncé d'objectifs qui, faisant partie des dispositions du texte, sera intégré à la loi modifiée. En tout état de cause, le texte du préambule ou de l'énoncé d'objectifs est examiné soigneusement par le ministère de la Justice quant à sa rédaction et à son contenu.
Application générale	**L'application de la loi devrait-elle être restreinte ou élargie de quelque façon?** Il est possible de restreindre ou d'élargir l'application d'un texte de plusieurs façons : • sur le plan géographique (par exemple, certaines provinces ou certains territoires); • sur le plan temporel (par exemple, certaines périodes de temps); • sur le plan de la compétence (par exemple, en fonction de la compétence législative du Parlement); • sur le plan des objets (par exemple, dans la mesure où ces objets ne sont pas régis par d'autres lois). Cependant, les dispositions relatives au champ d'application d'une loi soulèvent souvent des questions juridiques complexes qu'il convient d'examiner minutieusement au préalable. Ainsi, l'élargissement de l'application d'une loi au-delà des frontières du Canada met en cause d'importantes questions de droit international, dont certaines sont réglées par la *Loi sur les océans*.
Opposabilité à Sa Majesté	**La loi devrait-elle être opposable à Sa Majesté?** Les lois ne sont pas opposables à Sa Majesté sauf indication – expresse ou implicite – à l'effet contraire. Il y a lieu d'examiner la question, compte tenu de ce qui suit : • l'opposabilité à Sa Majesté peut engager la responsabilité de celle-ci pour les activités administratives; • l'inopposabilité risque d'affaiblir la loi si elle vise une activité exercée par l'administration dans une mesure importante; • les mandataires de Sa Majesté (par exemple, les sociétés d'État) bénéficient en général de l'immunité conférée à celle-ci, ce qui peut leur donner un avantage par rapport à leurs concurrents du secteur privé; • la loi peut, selon le cas, s'imposer à Sa Majesté du chef non seulement du Canada, mais aussi des provinces et du Commonwealth. Les autres gouvernements et ministères concernés par le projet de loi devraient être consultés avant que ne soit insérée une disposition traitant de l'opposabilité à Sa Majesté.
Création d'organismes publics	**La création d'un organisme public sera-t-elle nécessaire?** La création d'un organisme public relève de la prérogative du premier ministre. Toute proposition en ce sens doit donc être discutée avec le Secrétariat de l'appareil gouvernemental et le Secrétariat aux priorités de gestion et au personnel supérieur du Bureau du Conseil privé. La nature et l'organisation des organismes publics varient considérablement selon les fonctions qu'ils sont appelés à exercer. Voici certains des aspects importants à considérer pour la création d'un organisme public :

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	• Quel sera sa dénomination? • Où aura-t-il son siège? • Sera-t-il doté de la personnalité morale? – Au titre de l'article 90 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'approbation du Parlement est nécessaire pour la constitution d'une personne morale ou l'acquisition de titres au nom de Sa Majesté. • Aura-t-il la capacité d'une personne physique ou ses pouvoirs seront-ils exposés en détails? • Sera-t-il habilité à contracter, en son nom ou à titre de mandataire de Sa Majesté? • Aura-t-il le pouvoir d'acquérir et d'aliéner des biens (voir la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* et la *Loi sur les immeubles fédéraux*)? • Le vérificateur général du Canada en sera-t-il le vérificateur (voir la *Loi sur le vérificateur général*)? • Sera-t-il assujetti à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou à l'examen du commissaire à l'environnement et au développement durable, au titre de la *Loi sur le vérificateur général*? • Sera-t-il mandataire de Sa Majesté (jouissant de l'immunité de celle-ci)? • Quel ministre en sera responsable devant le Parlement? • Devra-t-il faire rapport au Parlement? • Combien de membres comptera-t-il? • Y aura-t-il des dirigeants (président, secrétaire, etc.)? • Comment ces membres et dirigeants seront-ils nommés (voir *Création de charges*, ci-après)? • L'organisme, ses membres ou son personnel seront-ils assujettis aux lois générales concernant la fonction publique telles que : – la *Loi sur la gestion des finances publiques*? – la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*? – la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*? – la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*? – la *Loi sur la pension de la fonction publique*? – la *Loi sur l'accès à l'information*? – la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? – la *Loi sur les langues officielles*? Le Secteur de la diversification des modes de prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice devront aussi être consultés. Enfin, d'autres détails concernant la création de tribunaux administratifs sont donnés dans le document intitulé *Manuel d'organisation des tribunaux administratifs*, publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice.
Création de charges	**La loi autorisera-t-elle la création de charges (au sein d'organismes ou de tribunaux, par exemple)?**

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	Les mécanismes de nomination relèvent de la prérogative du premier ministre. Les dispositions du texte législatif qui se rapportent aux nominations doivent être soumises à l'attention du Secrétariat de l'appareil gouvernemental et du Secrétariat aux priorités de gestion et au personnel supérieur du Bureau du Conseil privé, notamment en ce qui a trait aux questions suivantes : • Comment ces personnes seront-elles nommées? • Quelle sera la durée de leur mandat? • Quel rang occuperont-elles (par ex., sous-ministre)? • Seront-elles assujetties aux lois générales concernant la fonction publique (voir *Création d'organismes publics*, ci-dessus)? Si les conditions d'emploi d'un fonctionnaire que doit nommer le gouverneur en conseil ne sont pas prévues expressément par le texte législatif, elles sont établies par le Secrétariat aux priorités de gestion et au personnel supérieur, conformément aux articles 23 et 24 de la *Loi d'interprétation*. De façon générale, la création de charges relève du gouverneur en conseil.
Dispositions financières	**Y aura-t-il des dispositions sur la perception ou l'utilisation de fonds publics?** La *Loi sur la gestion des finances publiques* est le texte fondamental en la matière. Elle s'applique sauf disposition contraire. Une attention particulière devrait être portée à cette loi en cas de constitution d'un organisme public. Le ministère des Finances doit être consulté à l'égard de toute proposition qui vise : • la création d'un compte spécial du Trésor; • l'autorisation, pour un organisme, de gérer des fonds ne faisant pas partie du Trésor; • la fourniture de garanties ou d'indemnités; • l'affectation permanente de crédits parlementaires; • le pouvoir d'emprunter. Pour de plus amples renseignements sur les dispositions financières, voir le document intitulé *Commentaire du ministère de la Justice concernant la Loi sur la gestion des finances publiques*, publié par le Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.
Communication de renseignements	**La loi limitera-t-elle ou imposera-t-elle la communication de renseignements?** La communication de renseignements est régie par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle est également assujettie aux règles du droit commun en matière de confidentialité. Les dispositions relatives à la communication de renseignements devraient être revues à la lumière de ces principes et examinées par la Section du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice. Toute proposition comportant l'utilisation des numéros d'assurance sociale à quelque fin que ce soit doit être approuvée par le Cabinet.
Contrôle d'application	**La loi devrait-elle prévoir un mécanisme permettant de contrôler son application?**

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	On devrait songer à des dispositions de contrôle d'application de la loi afin d'assurer l'efficacité de sa mise en œuvre. Ces dispositions autorisent ou exigent des visites ou des analyses périodiques (et non seulement lorsqu'on croit qu'une infraction a été perpétrée; voir *Mesures de contrainte*, ci-après). Reste ensuite à déterminer à qui ces pouvoirs devraient être conférés et dans quelles circonstances ils devraient être exercés.
Sanctions	**Des sanctions, pénales ou autres, seront-elles nécessaires pour garantir l'observation du texte législatif?** La plupart des textes législatifs prévoient, en cas d'inobservation de leurs dispositions, des sanctions soit pénales, telles les amendes et l'emprisonnement, soit administratives, telles les suspensions de permis et les déclarations d'inhabileté. Il y a essentiellement trois manières d'infliger des sanctions : • la poursuite des infractions devant les tribunaux; • les régimes de verbalisation, comme celui de la *Loi sur les contraventions*; • l'application de pénalités ou autres sanctions administratives. Les dispositions qui prévoient des sanctions pénales devraient être fidèles aux principes prévus aux articles 718 à 718.2 du *Code criminel*. Dans cette optique, il convient de s'assurer que les sanctions prévues : • permettront d'assurer le respect de la loi; • sont assorties de mécanismes de contrôle d'application efficaces, tels des pouvoirs de visite ou de perquisition; • sont appropriées à la gravité des manquements qu'elles visent; • sont assez variées pour permettre le traitement équitable des infracteurs, eu égard aux circonstances de chaque cas. L'application de sanctions administratives exige la création d'un mécanisme approprié qui appelle un ensemble complexe de questions et de choix d'orientation : • responsabilité absolue ou présumée; • processus de détermination de la responsabilité et du montant de la sanction; • rapports de ces régimes avec les méthodes; • contrôle de la légalité de leur application. Pour de plus amples renseignements sur le sujet, voir *Proportionnalité des infractions et des peines*, dans ce chapitre, et *Pour une réglementation préventive*, document publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice.
Mesures de contrainte	**La loi devrait-elle prévoir des pouvoirs de perquisition et de saisie ou d'autres moyens d'action pour faciliter la poursuite d'infractions?** Le *Code criminel* prévoit une série de pouvoirs visant la mise en œuvre des lois fédérales, notamment des pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de saisie (voir *Les lois supplétives, Code criminel* au chapitre 1.2). Toutefois, ces pouvoirs ne sont pas toujours suffisants ou doivent être adaptés. On doit alors prendre en compte : • Les *Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi*, • Les Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	législatifs fédéraux.
Contrôle judiciaire, appel et révision	**Doit-on prévoir des mécanismes de contrôle judiciaire, d'appel ou de révision des décisions prises dans le cadre de la loi proposée?** Le contrôle judiciaire La *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Cour fédérale un pouvoir de contrôle judiciaire sur les décisions de « tout office fédéral ». Ce contrôle porte sur la légalité de la décision rendue et non sur son bien-fondé. Dans la plupart des cas, c'est la Section de première instance qui est saisie des dossiers de contrôle judiciaire. C'est par contre la Cour d'appel qui a compétence dans le cas des organismes énumérés à l'article 28 de la même loi. L'appel L' appel porte aussi bien sur le fond que sur la légalité de la décision rendue. Contrairement au contrôle judiciaire, le droit d'appel n'existe que s'il est expressément prévu dans la loi. L'appel peut être interjeté devant un tribunal judiciaire (généralement la Cour fédérale, sauf disposition contraire de la loi) ou devant un tribunal administratif créé à cette fin par la loi. (voir *Création d'organismes publics* ci-dessus.) Rappelons qu'une décision ne peut généralement pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire si elle est susceptible d'appel. La révision Indépendamment du contrôle judiciaire et de l'appel, il peut être opportun de créer un autre mécanisme de révision des décisions. La loi doit alors soit habiliter l'autorité qui rend la décision à réviser celle-ci, soit créer un organe (comité de révision, bureau d'examen, conseil, etc.) à cette fin ou autoriser un organe existant (par ex., le Cabinet) à le faire. À la différence de l'appel, qui ne peut porter que sur les moyens soulevés, la révision peut porter sur l'ensemble du dossier, comme si l'affaire était entendue de nouveau.
Mécanismes de règlement des différends	**La loi devrait-elle prévoir des mécanismes de résolution des différends auxquels elle pourrait donner lieu?** On devrait envisager d'inclure des dispositions portant sur le règlement des différends, plutôt que de s'en remettre aux tribunaux, les procédures judiciaires étant en général complexes et coûteuses. La négociation, la médiation et l'évaluation impartiale sont quelques exemples de mécanismes de règlement des différends. Le Service de règlement des différends du ministère de la Justice peut fournir des conseils se rapportant à ces mécanismes. On peut également consulter les documents intitulés *Pour une réglementation préventive*, publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice, et le *Manuel relatif au règlement des conflits*, publié par le Service de règlement des différends. Ces deux documents peuvent être obtenus auprès de ces services.
Dispositions extraordinaires	**La proposition renferme-t-elle des dispositions extraordinaires qui exigent l'approbation du Cabinet?** Certaines dispositions devraient être explicitement signalées parce qu'elles peuvent prêter à controverse. Les ministres doivent en être informés, afin d'être en mesure de décider si leur présence est nécessaire. En voici quelques exemples :

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	• l'application rétroactive de la loi; • le pouvoir général de soustraire à l'application de la loi; • le pouvoir de subdéléguer un pouvoir réglementaire; • le fait d'écarter la compétence des tribunaux; • l'expropriation de biens; • les pouvoirs d'urgence; • les restrictions importantes aux droits et libertés fondamentaux; • les pouvoirs réglementaires portant sur des questions habituellement prévues par la loi (voir *Éléments qui devraient figurer dans la loi* ci-dessus).

Questions de technique législative

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Dispositions de cessation d'effet et d'examen obligatoire	**La loi devrait-elle inclure une disposition de cessation d'effet (temporarisation) ou d'examen obligatoire?** Il y a lieu de faire preuve de circonspection au moment d'ajouter au projet une disposition de cessation d'effet (temporarisation) car il peut en résulter une absence d'autorité législative si les modifications ne sont pas apportées à temps. Il faut faire preuve de la même circonspection au moment de prévoir l'examen d'un texte dans un délai précis ou par tel ou tel comité. On ne devrait recourir à de tels mécanismes qu'en dernier ressort, lorsque les solutions de rechange ont été soigneusement examinées.
Abrogation	**Y a-t-il des lois ou des règlements qu'il faudra abroger dans le cadre de la mesure?** Si la nouvelle loi vise à remplacer une loi existante, celle-ci devra être abrogée. Il pourrait aussi être nécessaire d'abroger certaines dispositions de lois connexes, ainsi que des règlements. Si ces dispositions ou règlements sont administrés par d'autres ministères, ceux-ci doivent être consultés.
Modifications corrélatives et dispositions de coordination	**Y a-t-il des lois ou des règlements qu'il faudra modifier en conséquence de la mesure?** Un nouveau texte législatif peut avoir des effets sur les dispositions d'autres lois. L'un des exemples les plus courants est la modification du titre d'une loi. Les mentions de la loi qui apparaissent dans d'autres textes législatifs doivent être modifiées pour tenir compte du changement. Il faut également se demander si d'autres projets de loi dont est actuellement saisi le Parlement ont pour effet de modifier les dispositions qu'on s'apprête à modifier. Dans ce cas, il faudra prévoir des dispositions de coordination pour s'assurer que les modifications proposées par les divers projets de loi n'entrent pas en conflit.
Dispositions transitoires	**Des dispositions transitoires seront-elles nécessaires pour régler les situations nées avant l'entrée en vigueur de la loi?** Toutes les fois que des changements sont apportés à un texte législatif, il importe de considérer les effets du texte antérieur qui peuvent subsister après l'entrée en vigueur du nouveau texte. Voici quelques exemples : • les règlements pris en vertu du texte antérieur; • les droits ou avantages conférés en vertu du texte antérieur;

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	• occupation de charges créées par le texte antérieur; • les infractions commises en contravention du texte antérieur; • les procédures judiciaires ou administratives se rapportant à l'application du texte antérieur. Nombre de ces questions sont réglées par les dispositions transitoires générales des articles 43 et 44 de la *Loi d'interprétation*. Cependant, ces dispositions ne donnent pas toujours les résultats recherchés. Leurs effets dans certains cas peuvent prêter à interprétation. Des dispositions transitoires spécifiques sont souvent nécessaires, en particulier dans les cas suivants : • un organisme administratif est remplacé par un autre; • les crédits affectés à l'application de la loi antérieure seront affectés à l'application de la nouvelle loi. Enfin, il faut passer en revue l'ensemble des règlements pris sous le régime du texte antérieur afin de déterminer lesquels doivent subsister, et s'assurer de leur compatibilité avec la nouvelle loi. Il convient d'abroger expressément les règlements qui doivent cesser d'avoir effet. On dissipera ainsi tout doute sur leur applicabilité.
Entrée en vigueur	**Quand la loi devrait-elle entrer en vigueur?** La loi commence à produire ses effets au moment où elle entre en vigueur. Sauf disposition contraire, la sanction royale emporte entrée en vigueur du texte. Cependant, il est possible de faire entrer la loi en vigueur : • à une date donnée; • lors de la survenance d'un événement particulier (par exemple, l'entrée en vigueur d'une autre loi); • à une date à fixer par décret du gouverneur en conseil. Les dispositions du texte peuvent, par ailleurs, entrer en vigueur à des dates différentes. Si l'objectif est de faire rétroagir la loi, les instructions de rédaction doivent le préciser.

La dernière main

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Consultations internes	**Les autres ministres, ministères et organismes concernés devraient-ils être consultés sur la rédaction du projet de loi?** Les ministres, ministères et organismes qui sont consultés sur les orientations et objectifs devraient aussi avoir la possibilité d'exprimer leur avis sur les instructions de rédaction. C'est le cas en particulier lorsque des modifications corrélatives visent des lois administrées par les ministères en question. Voici quelques questions à se poser : • Les ministères et organismes concernés ont-ils eu la possibilité d'examiner les instructions de rédaction? • Y a-t-il des points non résolus qu'il convient d'aborder avant que ne puissent être données les dernières instructions de rédaction? • Y a-t-il d'autres lois ou projets de loi relevant d'autres ministères ou organismes qui seront touchés par le nouveau texte? • D'autres ministres se verront-ils investis de pouvoirs ou de fonctions dans le

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
	cadre de la mesure? • Est-on parvenu à un accord sur l'étendue de ces pouvoirs ou fonctions? Il faut aussi se demander si les consultations peuvent conduire à une modification des orientations, laquelle pourrait éventuellement requérir l'approbation du Cabinet.
Consultations externes	**L'avant-projet de loi devra-t-il faire l'objet de consultations auprès d'autres gouvernements, d'organismes non gouvernementaux ou du public?** Des consultations peuvent être menées à l'extérieur du gouvernement fédéral si le mémoire au Cabinet en fait état et sollicite l'approbation du Cabinet. Il faut également se demander si les consultations peuvent conduire à une modification des orientations, laquelle pourrait exiger l'approbation du Cabinet.
Délai nécessaire à la rédaction du texte	**Comment établir les échéanciers de rédaction et de mise en œuvre?** Les ministres sont habituellement impatients de savoir combien de temps il faudra pour rédiger le projet de loi. Établis de manière informelle, les échéanciers de ce genre sont rarement précisés dans le mémoire au Cabinet ou dans la décision du Cabinet qui en résultera. Or, ils devraient être déterminés en concertation avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du BCP et la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, compte tenu : • de la complexité du projet de loi; • du degré d'élaboration des orientations sous-jacentes; • des ressources dont on dispose pour la rédaction. L'échéancier de mise en œuvre est parfois établi à ce stade, encore qu'il soit impossible de prédire combien de temps il faudra au Parlement pour examiner le projet de loi. D'autres facteurs devraient être pris en considération au moment de planifier la mise en œuvre, notamment : • le travail requis pour rédiger les règlements nécessaires (y compris la modification des règlements existants); • les arrangements nécessaires en matière d'administration, de dotation et de formation.
Questions non résolues	**Reste-t-il des questions à résoudre?** Il est parfois impossible de régler toutes les questions qui peuvent se poser sans retarder indûment la filière législative. Le mémoire au Cabinet pourrait alors indiquer quelles sont ces questions, quitte à préciser qu'elles seront résolues à la faveur d'un mémoire supplémentaire ou par d'autres moyens.

Autres considérations d'ordre juridique ou politique

L'élaboration d'une mesure législative ne doit être entreprise que compte tenu du cadre juridique (voir le chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*) et des politiques existantes, telles :

- La *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, Agence canadienne d'évaluation environnementale, http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm;
- La *Politique de réglementation* approuvée par le Conseil du Trésor en 1995, http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications;
- Le *Plan fédéral sur l'égalité des sexes*, approuvé par le Cabinet en 1995;
- La *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, approuvée par le Cabinet en 1999;
- Le *Programme de coordination de l'image de marque* : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html.

Ces paramètres juridiques et politiques soulèvent de nombreuses questions, regroupées ici sous trois titres :

- Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet;
- Proportionnalité des infractions et des peines;
- Mesures de contrôle.

Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet

Le greffier du Conseil privé a, dans une lettre datée du 21 juin 1991, avisé tous les sous-ministres de la mise sur pied, de concert avec le ministère de la Justice, du système d'appui au Cabinet visant à assurer l'examen des questions constitutionnelles soulevées par les projets de programme ou de loi. On atteint cet objectif par l'inclusion dans chaque mémoire au Cabinet d'une analyse des questions constitutionnelles, y compris celles relatives à la Charte.

Le système tire sa justification du fait que d'éventuelles attaques en justice peuvent compromettre une mesure législative ou un programme et grever les finances publiques; on a parfois eu tendance à oublier de prendre en compte les frais liés à ces attaques dans l'appréciation des mesures. Il importe aussi d'éviter tout contentieux dans les relations fédéro-provinciales.

L'analyse portera donc sur les points suivants :

- les possibilités de contestation constitutionnelle de la mesure, ainsi que, le cas échéant :
  - les chances de succès d'une contestation éventuelle,
  - les conséquences d'une décision défavorable,
  - le coût estimatif de la contestation;
- dans quelle mesure la proposition soulèvera des questions relatives au partage des compétences, lesquelles risquent d'être délicates dans le contexte actuel des relations fédéro-provinciales;
- les conséquences sur la législation fédérale et, le cas échéant, quelles lois sont visées.

Il peut suffire, si la portée constitutionnelle est minime, d'en faire état dans le mémoire au Cabinet. Sinon, il convient d'en dresser un sommaire comme on le ferait pour toute autre question importante et d'en tenir compte dans la formulation des recommandations aux ministres.

Doit également être signalée et circonstanciée dans l'étude économique toute mesure dont l'acceptation a pour effet d'accroître la demande (en fonds ou en personnel) de services juridiques.

Il incombe aux conseillers juridiques d'aider les fonctionnaires de leur ministère chargés de l'analyse juridique; ils le font avec le concours des services spécialisés de consultation juridique du ministère de la Justice, qui disposent des compétences nécessaires en matière de droit constitutionnel.

Si le système vise spécifiquement le mémoire au Cabinet, les objectifs qui le motivent s'appliquent à toutes les étapes du processus

législatif. L'analyse des effets que la Charte peut avoir sur un objectif ou une orientation en particulier déborde largement le simple cadre de la préparation du mémoire. Les questions peuvent en effet se poser et les risques être pesés bien avant cette étape. Par ailleurs, la formulation du mémoire est le plus souvent générale; or la rédaction d'un projet — toujours plus détaillée — peut révéler des questions dont on ne pouvait prévoir l'existence même après l'approbation du mémoire. On voit donc que l'examen des questions constitutionnelles se poursuit tout au long de la filière législative.

Proportionnalité des infractions et des peines

Le principe de la proportionnalité des infractions et des peines constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Il convient de doser la sévérité de la peine en fonction de la gravité de l'infraction. Si, dans un projet de loi, deux infractions d'une gravité comparable doivent recevoir chacune des peines semblables, inversement, deux infractions de gravité différente ne sauraient être assorties de sanctions identiques.

Les fonctionnaires qui souhaitent établir un nouveau régime de sanctions devraient en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, qui pourra le comparer aux régimes déjà en place.

Le ministère prendra alors en considération les éléments qui suivent, qui ont été approuvés par le Comité du Cabinet chargé des ressources humaines et des affaires sociales et légales en 1991 :

Le préjudice découlant de l'infraction

- Est-il réel ou éventuel?
- Vise-t-il la vie, la santé ou la sécurité des personnes, la propriété, l'environnement?
- Est-il à court ou à long terme?
- Peut-il être facilement réparé?

Plus le risque de préjudice est grand, plus il importe d'adopter des mesures dissuasives efficaces, donc plus rigoureuse sera la sanction.

La difficulté de détection

- Le comportement illicite est-il facile à déceler, notamment par des visites ou inspections de routine?

Étant donné que la détection fait office de mesure de dissuasion, les infractions les plus difficiles à déceler devraient faire l'objet de sanctions plus rigoureuses.

L'intention lucrative

- Le comportement illicite est-il l'occasion de gains ou d'économies?

Il est plus difficile de dissuader le justiciable lorsque le comportement illicite se traduit par un avantage économique. Pour être efficace, la valeur dissuasive de la sanction devra correspondre à la valeur du bénéfice escompté.

Circonstances aggravantes

Outre ces critères généraux, il y a lieu d'envisager les circonstances aggravantes qui augmenteraient éventuellement la rigueur de la peine dans une affaire donnée. Il s'agit des circonstances de l'infraction que l'on ne peut connaître d'avance, car elles varient d'une affaire à l'autre. On devrait toutefois réserver la peine maximale aux cas les plus graves, afin d'en assurer la valeur dissuasive. Le tribunal qui détermine la peine peut également prendre en considération toute circonstance atténuante.

Sont tenues pour circonstances aggravantes :

- les condamnations antérieures;
- l'absence de collaboration à l'enquête ou le non-respect des ordonnances ou des avertissements antérieurs;
- le préjudice causé à des victimes particulièrement vulnérables;
- la durée du non-respect;
- l'intention, la connaissance ou l'insouciance à l'égard du non-respect et de ses conséquences;
- le rôle de la haute direction;
- le montant réel des économies ou des gains réalisés;
- le risque réel posé ou le préjudice réel causé.

Pouvoirs en matière d'application de la loi

Il y a lieu de consulter les passages ci-après au moment d'accorder, dans le cadre d'une mesure législative, des pouvoirs en matière de contrôle d'application :

- *Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi;*
- *Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux.*

En marge de l'élaboration des dispositions conférant de tels pouvoirs, on devrait également mettre au point une stratégie de mise en application de la loi.

Le ministère qui souhaite mettre en place un régime de contrôle de l'application d'une loi devrait en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de son service juridique, avec le ministère de la Justice, qui se chargera d'assurer sa compatibilité avec les régimes déjà en place.

Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi

Avant sa dissolution, le comité interministériel des sous-ministres responsables de l'application des lois fédérales du ministère de la Justice a approuvé un ensemble de lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux. En voici l'essentiel :

1. **Chaque loi fédérale devrait prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à son application.**

   Une analyse des pouvoirs existants en matière d'application de la loi a révélé que la nature et l'étendue de ceux-ci correspondent rarement au mandat et aux activités auxquels ils se rapportent. Dans certains cas, on s'est contenté d'un renvoi très général aux dispositions d'une autre loi, par exemple, « Pour l'application de la présente loi, a les pouvoirs d'un agent de police... ». À l'évidence, il s'agit là d'une référence au *Code criminel*, où l'agent de police est visé par la définition d' « agent de la paix », ce qui, en l'occurrence, confère à la personne le statut d'agent de la paix au sens de cette disposition.

   Dans toute la mesure du possible, les pouvoirs conférés devraient être définis dans le texte attributif, à moins qu'un renvoi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que poserait la modification de l'une d'entre elles). Pour que les pouvoirs attribués par renvoi soient clairement définis, le renvoi doit être précis, par

exemple : « pour l'application de la présente loi, l'inspecteur peut délivrer une citation à comparaître conformément à l'article 496 du *Code criminel* ». Un pouvoir ne peut être attribué par un règlement, mais celui-ci peut définir les actes ou les mesures que ce pouvoir autorise.

Les pouvoirs conférés aux agents de l'administration devraient avoir une portée suffisante pour permettre l'application de la loi attributive. Cela dit, il incombe aux fonctionnaires et aux conseillers juridiques de veiller à ce que ces pouvoirs ne soient pas disproportionnés par rapport à la tâche à accomplir et qu'ils ne portent pas indûment atteinte aux droits et libertés individuels. La portée des pouvoirs conférés devrait être déterminée en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes.

2. **Les pouvoirs d'application de la loi, de même que leurs conditions d'attribution et d'exercice, doivent être conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au moment d'octroyer des pouvoirs d'application de la loi et de prévoir les mesures que ceux-ci autorisent, on doit garder à l'esprit les limites que la Charte impose à l'administration lorsque sont en jeu les libertés individuelles.**

3. **L'attribution du statut d'agent de la paix ou d'un ensemble similaire de pouvoirs généraux ne devrait être envisagée que lorsqu'il s'agit de l'application du *Code criminel*, de *la Loi réglementant certaines drogues et autres substances* ou de la *Loi sur les aliments et drogues*.**

À l'origine, les lois pénales anglaises visaient avant tout la protection de l'ordre public et de la paix sociale. C'est pourquoi elles conféraient des pouvoirs très étendus aux agents de la paix. En dehors de ce contexte, l'emploi du terme « agent de la paix » pour désigner les agents responsables de l'application d'une loi fédérale est source de confusion quant à la portée des pouvoirs octroyés. Il ouvre la voie à une action démesurée ou faisant double emploi avec les activités d'une autre administration dont le mandat et la compétence à ce chapitre peuvent être plus clairement établis.

On a initialement songé à limiter l'attribution du statut d'agent de la paix à l'application du droit pénal. À la réflexion, toutefois, on s'est rendu compte que nombre de lois — en matière d'impôts, de protection du consommateur ou de concurrence, par exemple — prennent un caractère pénal dans certaines de leurs dispositions, ce qui étendrait l'action des titulaires bien au-delà de ce que l'on associe généralement aux fonctions d'un agent de la paix.

Bien que leur violation soit lourde de conséquences sur le plan économique, et en dépit de leur caractère pénal, ces lois ne visent pas à proprement parler la protection de l'ordre public et de la paix

sociale. En conséquence, il suffit que les agents chargés de leur application aient les connaissances nécessaires pour détecter et poursuivre les infractions, quitte à recourir à l'assistance de véritables agents de la paix lorsque l'ordre public est menacé.

Bref, on réservera le statut d'agent de la paix aux agents chargés de l'application des lois qui concernent au premier chef la protection de l'ordre public et de la paix sociale, c'est-à-dire le *Code criminel*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et *la Loi sur les aliments et drogues*.

Lorsqu'on décide d'octroyer le statut d'agent de la paix ou les pouvoirs qui s'y rattachent, on aurait intérêt à en limiter la portée en fonction des conditions qui déterminent leur entrée en jeu : ressort, objet, catégorie d'administrés, etc. Autrement dit, lorsqu'une personne se voit revêtue du statut d'agent de la paix dans les circonstances désignées par un texte de loi, l'exercice de ses pouvoirs devrait être rigoureusement limité à ces circonstances.

Le passage suivant de la décision rendue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R.* c. *Smith* (1982), 67 C.C.C. (2e) 418, p. 427 (appel rejeté (1983), 2 C.C.C. (3e) 250 B.C.C.A.), illustre bien le principe :

> [Traduction] La définition de « agent de la paix », à l'article 2 [du *Code criminel*], énumère plusieurs catégories de personnes. [...] Ainsi, les agents des douanes et les préposés de l'accise sont des agents de police — et, partant, des agents de la paix — lorsqu'ils exercent les fonctions que leur confèrent la *Loi sur les douanes* ou la *Loi sur l'accise*. En l'occurrence, les pouvoirs de ces agents sont limités, non pas en fonction du ressort où ils peuvent être exercés, mais plutôt en fonction de leur objet, soit l'application des lois en cause. Il en va de même des agents des pêches et des garde-pêche désignés sous le régime de la *Loi sur les pêches*, ainsi que du pilote commandant un aéronef. Aucun d'entre eux ne peut se réclamer du statut d'agent de la paix au sens du *Code criminel* sauf dans le cadre des fonctions qui leur ont été confiées. En dehors de ce cadre, ce sont de simples particuliers.

La décision d'accorder le statut d'agent de la paix doit donc être systématiquement réexaminée quant à l'opportunité de limiter la portée des pouvoirs conférés en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

4. Toute loi conférant des pouvoirs d'application de la loi devrait prévoir, à l'intention des personnes touchées par l'exercice de ces pouvoirs, les voies de recours et de contrôle voulues.

L'existence de voies de recours et de contrôle est essentielle tant du point de vue de l'agent investi de pouvoirs d'application de la loi que de celui de la personne touchée par l'exercice de ces pouvoirs. Lorsque ceux-ci sont susceptibles de porter atteinte de quelque façon aux droits et libertés d'une personne — arrestation, visite domiciliaire, perquisition, limitation de l'exercice d'une activité assujettie ou non à l'obtention d'un permis, rejet d'une demande ou inaction à cet égard —, le texte doit prévoir des mécanismes permettant le contrôle de la légalité de la décision — réelle ou apparente — de l'agent. Et la mise en mouvement de ces mécanismes doit obéir à des critères de responsabilité clairs et bien compris, applicables au contrôle de l'action des agents tant par leurs supérieurs que par les autorités extérieures à l'administration. Ces critères devraient être au moins aussi rigoureux que ceux prévus par les Lignes directrices de l'ÉALF (Étude de l'application des lois fédérales) relatives aux mécanismes et aux contrôles de l'obligation de rendre compte, approuvées en mai 1991 par le Comité des sous-ministres responsables de l'application des lois fédérales.

5. **Toute loi attribuant des pouvoirs d'application devrait prévoir et définir clairement les mesures de protection nécessaires aux titulaires pour s'acquitter de leurs fonctions.**

   D'après des études récentes, il semble qu'aux yeux de certaines administrations, la seule façon d'assurer à leurs agents une protection adéquate dans l'exercice de leurs fonctions soit de leur conférer, d'une manière très générale, le statut d'agent de la paix pour l'application de la loi dont elles sont responsables.

   Or, dans toute la mesure du possible, les mesures de protection nécessaires à l'exercice des fonctions attribuées par une loi devraient être définies dans celle-ci, à moins que le renvoi à une autre loi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que poserait la modification de l'une d'entre elles). Cela dit, le renvoi devrait être précis et limité à ce qui est utile pour l'exercice des pouvoirs en cause.

Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux

Le Comité interministériel des agents supérieurs d'application de la loi a approuvé les principes suivants relativement à l'attribution et à l'exercice des pouvoirs d'application de la loi.

Le cadre juridique des pouvoirs

1. Les dispositions attributives de pouvoirs d'application de la loi doivent être claires et précises.
2. Avant de nommer une personne à une fonction comportant l'exercice de pouvoirs d'application de la loi, l'administration doit s'assurer que le candidat est pleinement conscient des responsabilités inhérentes à cette fonction. L'exercice de ces pouvoirs doit dans tous les cas être fondé en droit.
3. La nature et la portée des pouvoirs conférés doivent être limitées à ce qui est nécessaire à l'application de la loi en cause, et doivent être déterminées en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes. L'agent qui se voit conférer le statut d'agent de la paix n'est pas pour autant habilité à exercer les pouvoirs que comporte ce statut en dehors du cadre de ses fonctions. L'attribution doit être conforme aux Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi en vertu des textes législatifs fédéraux.

Habilitation

4. Les critères de nomination à une fonction, ainsi que les orientations et objectifs sous-jacents, doivent être exprimés dans la loi. Celle-ci peut désigner soit le titulaire, soit une catégorie de personnes affectées à une tâche donnée.
5. La nomination se fait au moyen d'un acte officiel énonçant les pouvoirs conférés et les restrictions applicables.
6. Le public doit être en mesure d'identifier les agents et de connaître leurs pouvoirs et les normes auxquelles ils sont assujettis dans l'exercice de leurs fonctions.

Critères de formation

7. Pour être investi de pouvoirs d'application de la loi, l'agent doit remplir, sur le plan de la formation, des exigences liées à l'objectif législatif et respectant les normes de formation minimales mises au point par le Comité interministériel des sous-ministres responsable de la réforme de la réglementation, auxquelles peut s'ajouter toute autre formation jugée indiquée par l'administration.
8. Le seuil minimal de formation doit être établi avant que les pouvoirs d'application de la loi soient effectivement conférés.
9. Afin d'assurer le respect continu des normes, l'administration doit offrir un programme de perfectionnement et de formation permanente, en fonction de l'évolution du cadre où s'exercent les pouvoirs.

Méthodes et facteurs fonctionnels

10. Sauf indication contraire, l'application du droit pénal fédéral – au sens des *Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi* par les textes législatifs fédéraux – relève de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

11. Les pouvoirs doivent être limités à ce qui est nécessaire à la mission de l'administration. Sa présence dans un lieu ou la simple connexité d'une fonction par rapport à son mandat ne sont pas des motifs suffisants pour étendre les pouvoirs de ses agents en matière d'application de la loi.

12. Les limites dont la loi assortit les pouvoirs d'application ne devraient pouvoir être franchies que dans les situations suivantes : exécution d'un mandat visé, attribution légale d'une compétence exceptionnelle à l'administration et poursuite ininterrompue au Canada. Dans ce dernier cas, l'affaire doit être remise aux autorités policières compétentes dans les meilleurs délais.

13. Les enquêtes entourant les crimes internationaux et les activités criminelles organisées sont la responsabilité première de la GRC. Des accords de collaboration et d'entraide pourront être conclus entre diverses administrations soit de façon ponctuelle, soit par reconduction d'accords existants, soit dans de nouvelles conditions, selon les circonstances.

Accords intergouvernementaux : extension ou délégation de pouvoirs

14. La délégation de pouvoirs par un autre ordre de gouvernement doit répondre à un besoin légitime. Ces pouvoirs doivent être requis pour réaliser l'objet de la loi fédérale en cause. Ils doivent être énumérés dans un accord, qui prévoit expressément que les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent sous la responsabilité de l'administration fédérale dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.

15. La délégation de pouvoirs à un autre ordre de gouvernement se fait au moyen d'un accord qui énonce le motif principal de la délégation. Cet accord indique en outre les fondements de la délégation ainsi que les modalités de partage de la responsabilité. Les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent habituellement sous la responsabilité de l'administration dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.

16. De tels accords doivent être appliqués de façon à assurer l'uniformité et la coordination, et à permettre l'identification rapide des personnes à qui des pouvoirs supplémentaires ont été délégués.

Contrôles

17. Toute administration dont les agents exercent des pouvoirs d'application de la loi doit établir des mécanismes lui permettant de contrôler la légalité de leurs activités. Ces mécanismes doivent reposer sur des règles de responsabilité claires et bien comprises.

Programmes d'observation et de mise en application

En février 1992, le Conseil du Trésor a modifié la *Politique de réglementation* du gouvernement (http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications) afin de mettre désormais l'accent sur l'observation. À l'origine de ce changement d'orientation on retrouve les motifs suivants :

- la volonté de gérer plus efficacement des ressources sans cesse réduites;
- bien montrer que le but premier de l'application des lois normatives est l'observation des prescriptions légales et non la répression des manquements;
- la volonté d'éviter les risques grandissants de poursuites pour négligence dans l'application de la loi auxquels s'expose l'administration eu égard à la jurisprudence récente.

Les ministères chargés de l'application de lois normatives sont généralement tenus d'élaborer des programmes formels d'observation et de mise en application. Ils doivent en outre s'assurer qu'ils disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités et se conformer eux-mêmes aux prescriptions de la loi lorsque celle-ci lie l'État. Ces questions devraient figurer au premier plan du processus d'élaboration des objectifs de toute nouvelle mesure législative ou réglementaire. Au stade de la rédaction et aux étapes subséquentes, il sera peut-être trop tard pour songer à recourir à des techniques plus modernes comme les solutions négociées aux manquements et les régimes de pénalités.

Le programme formel de mise en application et de contrôle est généralement précédé de l'élaboration d'une stratégie informelle de mise en application où sont analysées les difficultés escomptées. Par la suite, le programme formel comprend généralement les éléments suivants :

- sommaire des objectifs législatifs et réglementaires;
- orientation du programme;
- formulation des principales prescriptions devant être observées;

- sommaire des différentes techniques envisagées pour encourager l'observation volontaire, contrôler l'application et répondre aux manquements (y compris les mesures de dépénalisation);
- facteurs dont les agents tiendront compte dans l'exercice de leurs pouvoirs.

En vue d'aider les ministères à s'acquitter de cette tâche, le Conseil du Trésor a publié un guide élaboré par le Projet d'adhésion au droit réglementaire et intitulé *Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation* http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications.

La Section du droit administratif (affaires réglementaires) du ministère de la Justice est à même de conseiller les participants au processus législatif sur toute question concernant la mise en application des lois et leurs contrôles d'application.

Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs

Le tableau qui suit décrit les principales étapes du processus d'élaboration et d'approbation des orientations et objectifs législatifs, ainsi que les activités et résultats associés à chacune. On devrait utiliser ce tableau avec le Calendrier d'élaboration du MC, qui le suit. Ce calendrier fournit des éléments d'information utiles concernant les échéanciers à respecter dans le cadre de ce processus.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Communiquer avec l'analyste de la Direction des opérations du Bureau du Conseil privé chargé des orientations de votre ministère.	Consulter sans tarder pour définir la proposition et discuter de l'échéancier.
Communiquer avec le service ministériel des affaires du Cabinet.	Le service ministériel des affaires du Cabinet fournit : • des conseils sur la marche à suivre et les exigences du ministère; • de l'information sur les exigences du Bureau du Conseil privé; • des exemplaires du document *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur* (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm); • de l'aide pour l'élaboration des orientations et objectifs. Voir aussi la section E de *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*, les *Lignes directrices sur le bon gouvernement* et le Calendrier d'élaboration du MC.
Communiquer avec le service des affaires parlementaires de votre ministère.	L'informer que l'élaboration d'un mémoire au Cabinet proposant une mesure législative a été amorcée.
Communiquer avec les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances responsables des orientations de votre ministère.	Il est bon de procéder à une consultation sans tarder pour déterminer si la proposition : • nécessite un rajustement des dépenses existantes; • nécessite de nouvelles dépenses; • a des incidences sur le passif éventuel de l'État; • nécessite des rajustements importants aux programmes existants; • a des incidences sur les sociétés d'État; • a des incidences sur les langues officielles ou les relations syndicales-patronales.
Vérifier la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le*	La liste de contrôle met en lumière une gamme de questions à examiner le plus tôt possible à l'étape de l'élaboration des orientations et des objectifs.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
mémoire au Cabinet, les *Lignes directrices sur le bon gouvernement* et le *Calendrier d'élaboration du MC*.	
Rédiger le mémoire au Cabinet.	Pour des conseils détaillés, consulter le service ministériel des affaires du Cabinet et se reporter au document *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*.
Établir les instructions de rédaction.	Les instructions de rédaction doivent être établies par une équipe d'agents bien au courant, qui seront également disposés à fournir des instructions détaillées aux légistes lors de la phase de rédaction du projet de loi. L'équipe doit compter un représentant du service juridique ministériel (SJM). Pour des renseignements détaillés, voir la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction*.
Solliciter les approbations internes nécessaires, dont celle du ministre (selon les usages ministériels).	Ce processus nécessite généralement la préparation de documents d'information.
Faire traduire le mémoire au Cabinet (selon les usages ministériels).	Il faut donner aux traducteurs le temps et l'information dont ils ont besoin pour établir une traduction fidèle. La traduction doit toujours être revue par les responsables des orientations et des objectifs.
Organiser la réunion interministérielle et distribuer l'ébauche du mémoire au Cabinet aux ministères qui assisteront à la réunion.	Distribuer le projet à tous les ministères dont le ministre siège au comité d'orientation saisi du mémoire au Cabinet, ainsi qu'aux autres ministères qui pourraient être touchés par la proposition. Inclure également les analystes compétents du BCP, du SCT et du ministère des Finances. Il est important de donner aux ministères suffisamment de temps pour se familiariser avec le projet de mémoire au Cabinet avant la tenue des réunions interministérielles. Voir aussi la section E de *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*.
Tenir une réunion interministérielle, présidée par la haute direction.	L'objet est d'informer les autres ministères des détails de la proposition, de connaître leurs positions (afin d'en tenir compte dans le mémoire au Cabinet) et de régler les problèmes.
Mettre la dernière main au mémoire au Cabinet (notamment la traduction) et le soumettre à l'approbation du ministre, conformément aux usages du ministère.	Faire parvenir au ministre les documents d'information, notamment les résultats des consultations interministérielles. Vérifier que le mémoire au Cabinet est conforme aux exigences de contenu et de présentation du BCP exprimées dans le document *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*.
Envoyer au Service des dossiers du Cabinet du BCP deux exemplaires du mémoire au Cabinet signé, ainsi que la version électronique sur disquette.	
Préparer la documentation de présentation que le ministre utilisera à la réunion du Cabinet et aux réunions des comités du Cabinet.	Il peut s'agir d'un jeu de diapositives, d'une série de points à discuter, de documents d'information supplémentaires expliquant les prévisions quant aux positions des autres ministres, ainsi que de jeux de questions et réponses.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Distribution du mémoire aux autres ministères par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.	
L'analyste du BCP prépare des notes documentaires à l'intention du président du comité d'orientation compétent.	Ces notes documentaires sont destinées à l'usage exclusif du président du comité et des ministres du BCP (premier ministre, vice-premier ministre, ministre des Affaires intergouvernementales, leader du gouvernement à la Chambre des communes et leader du gouvernement au Sénat. (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=ministers).
Examen du mémoire au Cabinet et des instructions de rédaction par le comité d'orientation du Cabinet et diffusion du rapport (RC) en résultant par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.	Dès que le comité du Cabinet s'est prononcé sur la proposition, un rapport est rédigé par le secrétariat du comité et diffusé par le Service des dossiers du Cabinet. Il est fondé sur la décision prise par le comité concernant les « Recommandations ministérielles » (RM) et les annexes du MC (telles les instructions de rédaction). Le secrétariat qui rédige le RC peut consulter le ministère d'origine, ainsi que tout autre ministère intéressé pour s'assurer que la formulation du RC est conforme aux décisions des ministres. Voir aussi la section A de *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*.
Approbation par le Cabinet du RC et des instructions de rédaction/diffusion du Rapport de décision (RD) par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.	Le Cabinet plénier examine le RC et les instructions de rédaction en annexe. Le RC et le mémoire au Cabinet sont les documents sur lesquels se fonde la discussion du Cabinet. Si celui-ci accepte le rapport du comité, sa décision est communiquée à titre de Rapport de décision (RD). Voir aussi *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*.

Calendrier d'élaboration du MC

SEMAINES PRÉCÉDANT LES SÉANCES DU COMITÉ DU CABINET	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI
6 semaines (au plus tard) : Avis du ministère parrain	Le ministère parrain avise le BCP qu'il lui enverra une ébauche de MC la semaine suivante. Examen des délais; inventaire des liens horizontaux et des ministères clés devant participer à l'élaboration du MC.				
5 semaines : Au moins 72 heures avant la réunion pour étudier le MC	Première ébauche soumise informellement aux ministères clés pour première réaction.			Réunion avec les représentants des ministères clés pour examen de l'ébauche.	
4 semaines : Au moins 72 heures avant la réunion pour étudier le MC				Deuxième ébauche soumise à l'examen de la communauté interministérielle.	
3 semaines : Réunion interministérielle		Réunion interministérielle (au moins 21 jours avant la séance du CC)			
2 semaines : Dernières étapes de la rédaction	Troisième ébauche soumise à l'examen de la communauté interministérielle.			Au besoin, réunion interministérielle générale ou rencontre des représentants des ministères clés.	
1 semaine : Remise des versions française et anglaise du MC au BCP					

Chapitre 2.3
Projets de loi : rédaction et approbation par le Cabinet

Aperçu

Le présent chapitre complète la section 4 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il traite des diverses étapes relatives à la mise en forme législative des orientations et objectifs, et à l'approbation par le Cabinet du projet de loi qui en résulte. Il dresse un portrait des activités et des résultats liés à ce processus.

Sommaire

- Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi
- Protocole de rédaction législative
- Comment les projets de loi sont-ils rédigés?
- Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi

Destinataires

- Les fonctionnaires qui participent à la rédaction des projets de loi et qui sont chargés de les soumettre à l'approbation du Cabinet.

Messages clés

- La rédaction d'un projet de loi est une tâche complexe et cruciale au sein du processus et on ne saurait surestimer le temps et les efforts qu'elle exige.
- Les projets de loi sont rédigés selon des normes bien établies : les conventions de rédaction législative.
- Les fonctionnaires responsables des programmes doivent être prêts à réagir à l'analyse critique du projet de loi à laquelle se livrera le leader du gouvernement à la Chambre des communes.
- Cette étape devrait servir de préparation à l'étape du processus parlementaire.

Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi

Rédaction des projets de loi

Le processus rédactionnel s'ouvre par une décision du Cabinet autorisant, conformément aux instructions qu'elle comporte, la rédaction d'un projet de loi.

La Section de la législation, qui fait partie de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, est chargée de la rédaction de tous les projets de loi émanant du gouvernement. Elle se compose de conseillers juridiques spécialisés en rédaction législative (légistes) qui jouissent de l'appui d'autres personnels de la Direction, notamment ceux des services de Jurilinguistique, de Révision législative et d'Informatique. Elle comporte également un bureau satellite au ministère des Finances, chargé de la rédaction des projets de nature fiscale.

Tout projet de loi est rédigé par une équipe de deux légistes de la Section de la législation travaillant parallèlement aux versions française et anglaise. Aucune des deux versions n'est subordonnée à l'autre. La corédaction tient par ailleurs compte du bijuridisme, chaque légiste ayant habituellement étudié soit la common law, soit le droit civil. L'un des deux a la responsabilité première de communiquer avec les chargés de projet et de gérer les tâches administratives. Le ministère parrain peut vouloir consulter d'autres ministères sur l'avant-projet de loi.

Les chargés de projet, qu'ils soient ou non conseillers juridiques auprès du ministère responsable du projet, jouent un rôle essentiel. Ils fournissent aux légistes la matière – contexte, détails, objectifs, documentation et autres renseignements techniques – nécessaire à la réalisation d'un texte de loi qui soit conforme à la fois à la décision du Cabinet et aux objectifs poursuivis par le ministère. Ils analysent et commentent chacune des ébauches préparées par la Section de la législation au cours de la navette.

La tradition veut que les avant-projets de loi soient traités comme des documents secrets du Cabinet. De nos jours, toutefois, la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* permet aux ministères de procéder, avec l'autorisation du Cabinet, à des consultations au sujet des avant-projets de loi.

Les aspects financiers du projet devraient être pris en compte au plus tôt dans le processus rédactionnel afin de déterminer si la recommandation royale (dépenses publiques) ou une motion de voies et moyens (mesures fiscales) est requise. Ces questions peuvent avoir un effet déterminant sur la planification législative du gouvernement, notamment sur le choix de la chambre où le projet de loi sera d'abord

déposé : Sénat ou Communes. Ces questions résolues, les légistes pourront en aviser le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du BCP. Le ministère des Finances devrait être consulté sur le besoin de recourir à une motion de voies et moyens.

Pendant la rédaction du projet de loi, le ministère parrain prépare la documentation qui sera nécessaire à l'examen du projet par le leader du gouvernement à la Chambre des communes et au cours du processus parlementaire; en voici les principaux éléments :

- les cahiers d'information à l'usage du ministre ou du secrétaire parlementaire et des membres des comités parlementaires qui étudieront le projet de loi;
- des ébauches des déclarations que feront le ministre, le secrétaire parlementaire et d'autres représentants du gouvernement au cours des débats aux diverses étapes du processus parlementaire;
- un document d'information succinct décrivant le projet de loi;
- les documents mis au point au chapitre des communications.

Dans la phase finale de sa rédaction, le projet est imprimé par le Groupe d'imprimerie St-Joseph en vue d'être soumis à l'approbation du Cabinet.

Approbation des projets de loi par le Cabinet

Une fois le projet de loi rédigé dans les deux langues officielles à la satisfaction du ministère parrain, du ministre responsable, du directeur de la Section de la législation et du Bureau du Conseil privé, il doit être approuvé par le Cabinet avant d'être présenté au Parlement.

Le processus d'approbation par le Cabinet comporte plusieurs étapes :

- Le personnel du Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) communique avec l'adjoint législatif du ministre parrain pour coordonner le moment du dépôt du projet de loi.
- Tout au long du processus d'impression, les copies sont envoyées directement au SL&PP/C et au ministère parrain.
- Le SL&PP/C examine le projet de loi et consulte le secrétariat approprié du BCP pour s'assurer qu'il correspond aux objectifs approuvés par le Cabinet.
- Le SL&PP/C prépare une note de breffage à l'intention du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

- Le SL&PP/C remet le projet de loi et la documentation au leader du gouvernement à la Chambre des communes. Celui-ci procède à un examen détaillé, au terme duquel il prend la décision de recommander ou non au Cabinet le dépôt au Parlement.
- S'il en recommande le dépôt, le leader du gouvernement à la Chambre des communes demande au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'approuver le projet de loi en vue de son dépôt.
- Après la réunion du Cabinet, et avant le dépôt du projet de loi, le SL&PP/C distribue le projet de loi accompagné d'un nouveau mémoire au Cabinet, puis présente le projet de loi au premier ministre ou au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour signature. Si le projet de loi prévoit l'affectation de fonds publics, il est accompagné de la recommandation royale, dont l'obtention est prise en charge par le SL&PPC/C.

Protocole de rédaction législative

Vue d'ensemble

Le 30 octobre 1840, Stendhal écrivait à Balzac qu'il lisait chaque jour quelques pages du Code civil pour s'imprégner de son style naturel. Ceux qui lisent les lois fédérales à cette fin ne sont sans doute pas légion. Quoi qu'il en soit, on reconnaît celles-ci à un style qui, pensent les légistes, est en rapport avec le rôle que joue la législation dans notre société.

La langue française et la langue anglaise constituent le matériau de base des lois et des règlements, puisant à la fois dans le vocabulaire courant et dans le vocabulaire juridique. On trouve aussi parfois des formules mathématiques dans certains types de textes.

Les conventions de rédaction législative viennent modeler le texte de loi : elles sont à la langue ce que sont les conventions constitutionnelles au droit constitutionnel.

On peut dire qu'elles découlent d'un certain usage, que le passage du temps est venu consacrer. Ainsi, les légistes auront le plus souvent recours au présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation. Cela ne veut pas dire que le futur ou d'autres formulations soient incorrectes, mais tel est l'usage reconnu dans la francophonie.

Par ailleurs, les légistes ne peuvent déroger à la grammaire courante : le faire porterait atteinte à l'intégrité de la langue et serait source de confusion.

Une remarque : le texte qui suit expose des règles qui s'appuient sur le génie de la langue française. Ces règles ne sont pas nécessairement transposables en anglais, pas plus que les règles de l'anglais n'ont droit de cité en français. Le lecteur est donc invité à lire la version anglaise de ce texte, et à comparer les leçons qu'il peut en tirer.

Le lecteur trouvera dans le protocole canadien de rédaction législative publié par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada un aperçu de normes de rédaction législative généralement reconnues : http://www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/fdraft.htm).

Comment éviter les ambiguïtés ou imprécisions en rédaction législative?

Une des fonctions premières des conventions législatives est d'éviter les ambiguïtés et les imprécisions de la langue dans les lois et les règlements.

Une des difficultés principales, en rédaction, découle de la polysémie, c'est-à-dire le fait qu'un même mot ait parfois plusieurs sens. Et le

droit ne fait pas exception : qu'on songe au mot « droit » lui-même, qui désigne tantôt la science juridique, tantôt l'ensemble des règles de conduite que se donne une société, tantôt une prérogative individuelle sanctionnée par la loi, tantôt une somme d'argent versée aux pouvoirs publics, etc.; il en va de même de « cause », « objet », « acte », « disposition » ou « conseil ». La plupart du temps, c'est le contexte d'une phrase qui permet de résoudre les difficultés de polysémie. La convention veut que le légiste évite d'employer le même mot dans des acceptions différentes.

Les définitions

Le légiste aura souvent recours à la technique de la définition pour limiter les effets de la polysémie. La définition équivaut alors à une règle d'interprétation instantanée dont la portée est limitée au texte où elle se trouve.

Certaines définitions servent à alléger le texte : « Conseil » pour « Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada ». D'autres serviront à préciser ou à étendre la portée d'un terme. Ainsi, on pourra assimiler à « végétal », les « graines, pollens, spores et cultures tissulaires » du végétal visé.

La définition ne devrait jamais servir à reproduire la signification courante d'un terme, telle qu'on la retrouve dans les dictionnaires. La présence d'une définition ne signifie pas que le terme visé est particulièrement important, pas plus que l'ensemble des définitions ne constitue un relevé des termes les plus fréquemment utilisés.

Suivant la convention – elle-même fondée sur le simple bon sens –, on s'abstiendra de donner par définition un sens artificiel à un terme. Ainsi, on évitera les définitions du genre : « on entend par "animal" les animaux et les végétaux [...] ».

Les éléments des lois et des règlements

L'article est l'unité élémentaire et fondamentale. Aussi convient-il d'éviter de le fragmenter en sous-unités inférieures au paragraphe. Le recours aux alinéas et aux sous-alinéas sera limité aux cas de véritable énumération verticale, où cette présentation permet de mieux saisir l'articulation d'éléments placés sur le même plan.

L'effet du bilinguisme

Les conventions rédactionnelles varient selon les exigences linguistiques propres à chaque langue : celles communément appliquées en français ne sont pas forcément reconnues en anglais, et vice-versa.

Les versions françaises des lois plus anciennes, assujetties à des contraintes de traduction qui ne rendaient pas justice au génie de la langue, étaient le parfait miroir de la version anglaise. Par exemple, les définitions propres au français étaient présentées selon l'ordre alphabétique anglais!

Les définitions illustrent bien l'autonomie de chacune des deux versions. Il arrive qu'une définition nécessaire dans une langue soit superflue dans l'autre, ou sensiblement différente. L'exemple le plus courant est l'adjectif « prescribed », qu'il est nécessaire de définir en anglais afin de préciser qu'il se rapporte aux règlements. Le français n'en a pas besoin, car ce rapport ressort clairement de l'adjectif « réglementaire ».

Conventions découlant de la procédure parlementaire

Il arrive que la procédure parlementaire (voir *Sommaire du processus parlementaire* au chapitre 2.4) engendre des conventions de rédaction législative.

C'est le cas de la règle voulant que, même si un projet de loi comporte d'autres divisions, l'unité fondamentale qui jalonne l'étude en comité – et l'objet des votes – est l'article. Il est donc de la première importance de ne regrouper dans un même article que les éléments qui sont propres à exprimer clairement un seul concept. En amalgamer plusieurs en un seul article – bien qu'en paragraphes distincts – aurait pour conséquence de priver les parlementaires, au moment du vote, de la possibilité de se prononcer de façon significative sur chacun des concepts.

Par ailleurs, le préavis de dépôt du projet de loi indique le titre intégral de celui-ci. Le titre doit refléter correctement le contenu du projet, à défaut de quoi celui-ci pourra être jugé irrecevable. Cette convention ne vise toutefois pas le titre abrégé qui, au regard de la procédure parlementaire, n'est qu'un article parmi d'autres.

Comment faciliter l'accessibilité des textes législatifs?

Bon nombre de conventions de rédaction ont pour objectif de rendre les textes législatifs plus accessibles, tant du point de vue de leur lecture que de celui de leur consultation. La plupart des utilisateurs ne lisent pas les lois ou les règlements dans leur entier, car seules quelques dispositions les intéressent. Celles-ci ont donc intérêt à être agencées selon un ordre logique et constant.

On a vu que, par convention, c'est l'article qui est l'unité de base. Un texte peut ou non comporter des parties, sections ou sous-sections, mais la numérotation des articles est continue d'un bout à l'autre du texte; elle n'est donc pas renouvelée à chaque division.

L'article devrait ne comporter qu'une seule idée, exprimée le plus souvent par une seule phrase; plusieurs idées connexes seront quant à elles regroupées en autant de paragraphes sous un même article.

On évite, toujours par convention, de renuméroter des dispositions existantes, de façon à éviter toute confusion possible dans les renvois.

Dans la formulation de la règle de droit, on favorisera toujours la logique : pour une activité réglementée, on prévoira d'abord la délivrance des permis, ensuite leur suspension ou révocation.

Il importe de structurer le projet selon les besoins de son lectorat. Ainsi, on mettra généralement au début du texte les dispositions concernant l'objet et les principes généraux; celles portant sur la mise en œuvre, le contrôle d'application et les pouvoirs réglementaires seront quand à elles mises à la fin.

Comment faciliter le travail de révision des textes législatifs?

Les lois et les règlements fédéraux font à l'occasion l'objet d'une révision, ce qui permet d'en retrancher les textes devenus superflus par abrogation ou autrement et d'y intégrer les textes nouveaux.

Ce processus a engendré un certain nombre de conventions, dont l'effet premier a été de faciliter le travail des réviseurs, et surtout de ne pas bouleverser la structure du texte. Ainsi, on regroupera à la fin du projet, car elles disparaîtront à plus ou moins brève échéance :

- les dispositions transitoires ou à effet limité dans le temps;
- les dispositions abrogatives ou modificatives;
- les dispositions d'entrée en vigueur.

D'autres conventions ont pour but de faciliter le réaménagement périodique des textes par révision générale ou publication administrative ponctuelle. En voici quelques exemples qui ont trait aux projets de loi modificative :

- les modifications seront expresses et non implicites, notamment en cas d'antinomie entre la nouvelle disposition et une disposition existante; on évitera ainsi à l'usager d'avoir à trier le bon grain de l'ivraie;
- les modifications porteront sur le texte directement et non sur son interprétation; on évitera ainsi les raisonnements spéculatifs et les interprétations indésirables.

Hormis le cas des changements terminologiques globaux, on remplace une unité au complet – article, paragraphe, alinéa, etc. – et non quelques termes à la fois. L'informatique est à cet égard fort utile aux légistes.

Comment les projets de loi sont-ils rédigés?

Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des projets de loi?

Les fonctionnaires ministériels

Qui sont-ils?

Cette appellation regroupe une bonne variété de fonctionnaires appartenant au ministère responsable du projet de loi. Ces fonctionnaires sont chargés, dans tel ou tel secteur de leur ministère, de l'élaboration des objectifs qui donneront lieu au projet de loi. On les appelle le plus souvent les « responsables de programmes ».

Connaissance du sujet

Les responsables de programmes maîtrisent bien les différents aspects – organisationnels et opérationnels – du sujet traité. En outre, leur connaissance des rouages de leur administration leur permettra de bien guider les chargés de projet et les légistes, et d'adresser aux personnes compétentes les questions auxquelles il leur est difficile de répondre.

Ils devraient avoir facilement accès aux instances supérieures du ministère; cela leur permettra d'obtenir rapidement soit des réponses, soit des décisions sur les orientations, les objectifs ou les priorités. En effet, de nombreuses questions se posent immanquablement en cours de rédaction, qui nécessitent une intervention rapide.

Les conseillers juridiques ministériels

Qui sont-ils?

Chaque ministère ou organisme fédéral est doté d'un service juridique formé de conseillers juridiques relevant du Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.

Quel est leur rôle?

Les conseillers juridiques expliqueront le fonctionnement et les impératifs de la filière législative. Ils informeront les intéressés des contraintes de temps inhérentes au processus rédactionnel et veilleront à ce que les instructions de rédaction soient formulées le plus soigneusement possible.

Ils expliquent aux responsables du dossier les effets éventuels de certaines dispositions sur le plan juridique, et amènent les responsables du dossier à réorienter ou à rectifier celles qui sont susceptibles de poser problème sur le plan juridique, notamment au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Par exemple, lorsqu'une disposition du projet de loi risque de porter atteinte à des droits fondamentaux, il appartient aux conseillers juridiques ministériels de sensibiliser les fonctionnaires à la nécessité, en cas de contestation judiciaire, de démontrer le caractère nécessaire et raisonnable, aux termes de l'article premier de la Charte, des limites ainsi posées, et de colliger les justifications voulues. Ils les assistent aussi dans la mise en œuvre du système d'appui au Cabinet (voir *Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet* au chapitre 2.2).

Enfin, les conseillers juridiques sont bien placés pour rappeler l'importance de constituer une équipe de chargés de projet qui connaisse bien tous les éléments de la filière législative; le succès de l'entreprise en dépend. Ils insisteront également sur la situation de bilinguisme et de bijuridisme propre au Canada et sur les aspects dont il faut tenir compte à cet égard pour obtenir un produit de qualité (voir *Qu'est-ce que la corédaction?* dans ce chapitre).

Les chargés de projet

Qui sont-ils?

Le plus souvent, les chargés de projet sont les conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès du ministère responsable du projet de loi. Comme il s'agit d'un document juridique complexe, le ministère a avantage à confier à ses juristes, qui connaissent bien les domaines visés de même que les difficultés juridiques qu'ils peuvent receler, le soin de formuler les instructions devant guider la rédaction du projet et de commenter les deux versions des avant-projets successifs.

Par ailleurs, lorsque ce sont des fonctionnaires ministériels qui agissent à titre de chargés de projet, ils doivent communiquer avec le directeur du service juridique ministériel le plus tôt possible. Faute de pouvoir lui-même se joindre à l'équipe des chargés de projet, le directeur désignera des conseillers juridiques d'expérience qui, outre leur capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles, connaissent bien le sujet à traiter.

Combien devrait-il y en avoir?

Le nombre des chargés de projet varie en fonction de la portée et de la complexité de la mesure législative envisagée, mais, de façon

générale, devrait être restreint. Leur rôle consistant à communiquer aux légistes les décisions arrêtées par le ministère parrain, les réunions risquent, s'ils sont trop nombreux, de prendre l'allure de discussions sur les orientations.

Il arrive par ailleurs que, en raison du sujet traité, un projet intéresse plusieurs ministères, auquel cas chacun d'eux peut vouloir désigner son propre chargé de projet.

Pourquoi devraient-ils être bilingues?

Les chargés de projet doivent être en mesure de travailler dans les deux langues officielles. La *Directive du Cabinet* exige que les projets de loi soient élaborés dans les deux langues officielles. Elle exige aussi que les ministères parrains possèdent les connaissances et habiletés nécessaires pour :

- donner des instructions dans les deux langues officielles;
- répondre aux questions des légistes dans les deux langues officielles et à celles relatives aux deux systèmes juridiques en place;
- procéder à l'appréciation critique des deux textes.

Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des légistes. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs délais.

Les légistes

Le travail des légistes de la Section de la législation consiste à rendre en forme et en style législatifs les orientations de l'exécutif. Les légistes sont des partenaires actifs des chargés de projet, partageant avec eux la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de ces orientations au moyen du projet de loi.

Ils ont aussi pour rôle de veiller à la cohérence et à l'uniformité des lois fédérales, ainsi qu'à leur équité, et ils doivent faire en sorte qu'elles ne portent pas atteinte à la réputation du système juridique. Chargés de la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques et de principes juridiques, ils jouent un rôle de conseil auprès des chargés de projet (voir *Autres considérations d'ordre juridique et politique* au chapitre 2.2).

De la sorte, ayant à l'esprit l'efficacité globale du processus, les légistes fourniront de précieux conseils aux fonctionnaires ministériels sur les points suivants :

- les délais nécessaires à la rédaction et à l'impression du projet de loi;

- l'efficacité des dispositions proposées pour atteindre les objectifs visés;
- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;
- la forme que pourrait prendre les dispositions;
- l'insertion de certains types de dispositions dans le projet de loi envisagé.

Comme ils sont plus détachés face aux objectifs et orientations, les légistes pourront aider à mettre les choses en perspective. En effet, il leur est généralement plus facile de trouver une formulation que comprendront les parlementaires, les magistrats et le public. Leur formation les pousse à rechercher la clarté et la certitude dans l'expression de la règle de droit. Pour cela, ils s'appuient notamment sur des conventions de rédaction adaptées à la législation et tiennent compte des règles et principes d'interprétation reconnus par les tribunaux.

La filière législative exige souvent une réaction rapide face aux problèmes qui surviennent. Vu l'influence déterminante que peuvent avoir les légistes sur les orientations, il importe de les consulter au plus tôt dans ces circonstances. Il est plus difficile d'infléchir les orientations en aval qu'en amont!

Les jurilinguistes

Les jurilinguistes de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice sont des spécialistes de la langue juridique dont la mission fondamentale consiste à aider les rédacteurs législatifs à exprimer la règle de droit de la meilleure façon possible. Ils veillent à la qualité linguistique des textes législatifs, notamment en ce qui a trait au style, à la terminologie et à la phraséologie propres à la rédaction législative et aux sujets traités, et assurent la concordance des versions française et anglaise des textes.

Les services des premiers jurilinguistes ont été retenus dans la foulée de la mise en œuvre de la corédaction, en raison de l'état de dépendance dans lequel le français avait été relégué pendant des décennies. En effet, malgré la règle constitutionnelle voulant que la version française et la version anglaise d'un texte législatif fassent également autorité, des traductions hâtives avaient émaillé les textes législatifs d'anglicismes étranges et de tournures boiteuses difficiles à extirper. Les jurilinguistes se sont donc vu confier la mission d'assurer, pour l'avenir, le caractère authentique et idiomatique de la version française. Plus récemment, toutefois, avec l'essor des mouvements en faveur de la lisibilité, le besoin d'un appui analogue pour la version anglaise s'est fait jour. C'est dans ce contexte qu'a été

créé, en 1998, le Service de jurilinguistique, formé de jurilinguistes travaillant sous la direction du jurilinguiste en chef et conseiller législatif.

Les jurilinguistes se tiennent au courant de l'évolution de la langue à l'égard tant des sujets traités que du droit et de la législation et, à la faveur des recherches qui s'imposent, conseillent les rédacteurs dans le cadre de la révision systématique des textes législatifs ou à l'occasion de demandes ponctuelles. Certes, leurs recommandations n'ont pas force obligatoire et les rédacteurs restent maîtres de leur dossier; il n'en reste pas moins que ce sont la justesse de leurs interventions et leur très haute compétence qui ont amené une amélioration considérable de la qualité des textes fédéraux.

Les réviseurs législatifs et paralégistes

Les réviseurs législatifs, du Service de révision et de publication de textes législatifs de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, fournissent un appui aux rédacteurs législatifs en révisant les projets de loi et de règlement. Le Service est aussi responsable de l'impression des lois fédérales et de la mise à jour des lois et règlements fédéraux.

Les réviseurs législatifs assurent un service de révision aux rédacteurs. Cette révision a pour but, d'une part, de corriger la grammaire, l'orthographe et la syntaxe et, d'autre part, de veiller à l'uniformité du langage, à la clarté et au style du texte et à l'expression logique des notions qu'il comporte. En outre, les réviseurs vérifient les formules d'encadrement, les renvois internes, les citations historiques et les notes explicatives, veillent à la conformité des textes aux modèles, à l'application des normes et conventions en matière de rédaction législative et à la correction de la présentation des textes législatifs. En outre, ils révisent les motions d'amendement des projets de loi et vérifient la réimpression des projets par suite du dépôt du rapport des comités parlementaires.

En plus d'exercer ces fonctions de révision, les paralégistes du Service appuient les légistes de diverses autres façons, notamment en rédigeant les modifications connexes et les notes explicatives de projets de loi d'envergure.

Le Service est également chargé de superviser l'impression des projets de loi avant leur dépôt au Parlement et des lois après leur sanction royale. Les lois fédérales sont publiées dans leur version « sanctionnée », dans la *Gazette du Canada* et dans le recueil annuel. S'ajoute à ces publications la codification administrative des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* et le *Tableau des lois d'intérêt public et des ministres responsables*, ouvrage de référence indispensable.

Enfin, le Service tient à jour l'ensemble des lois et règlements fédéraux, avec index historiques des modifications, à titre d'outil de travail pour la rédaction des projets de loi.

Comment les dossiers sont-ils attribués ?

Le directeur de la Section de la législation attribue les dossiers une fois que les mesures proposées par un ministère ont reçu l'aval du Cabinet.

Chaque dossier est attribué à deux légistes : l'un est responsable de la version française et l'autre, de la version anglaise. Exceptionnellement, il arrive que plusieurs équipes de légistes se voient confier le soin de rédiger certains projets de loi de grande envergure.

Le choix est déterminé notamment par :

- la charge de travail et l'expérience des légistes;
- la complexité, la nature et l'urgence du projet en cause.

Rappelons que si la Section de la législation n'encourage pas la spécialisation par domaine ou par portefeuille, un légiste pourra se voir attribuer un projet en raison de son expérience dans le domaine ou dans un domaine connexe.

Comment prévoir les délais de rédaction?

Il est une constante que les légistes déplorent : le manque de temps dont ils disposent pour rédiger le projet de loi. Les échéanciers de rédaction sont fonction des priorités établies par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, et approuvées par le Cabinet.

On oublie trop souvent qu'un projet de loi est un peu comme un livre : une fois les grandes lignes arrêtées, il faut encore l'écrire et le publier! Le temps requis pour la rédaction d'un projet de loi varie en fonction de la nature et de la complexité du sujet traité, de la qualité des instructions de rédaction et des commentaires reçus des chargés de projet, ainsi que des impératifs politiques propres à sa genèse. Mais il faut, dans tous les cas, allouer suffisamment de temps à la phase rédactionnelle pour qu'un travail acceptable puisse être accompli, faute de quoi la qualité du texte et son efficacité risquent d'en souffrir.

La phase rédactionnelle d'un projet de loi prend fin avec l'impression des diverses épreuves. Chacune s'intercale avec les révisions effectuées par les légistes, les jurilinguistes, les réviseurs législatifs et, bien sûr, les chargés de projet. Il importe de prendre en compte le temps nécessaire à cette étape cruciale du processus. Il s'agit en effet

du contrôle de la qualité. Du texte, bien sûr, mais aussi de la substance véhiculée par le texte. Ce n'est très souvent qu'à cette étape que les organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances) peuvent apprécier les détails de la mesure proposée.

Il n'est donc pas exagéré de planifier une période pouvant aller jusqu'à trois semaines pour la phase dite « d'impression » du projet. La facture officielle du texte a souvent pour effet de susciter un examen plus poussé des détails de la proposition.

Avant de faire projections et promesses, les chargés de projet devraient discuter avec les légistes de l'échéancier envisagé. Une fois sensibilisés aux exigences de la rédaction législative, ils seront en mesure de traiter de la question avec leur ministère de façon plus réaliste. Il importe de ne pas sous-estimer les délais nécessaires pour obtenir un texte correct et efficace.

Parmi les éléments dont il faut tenir compte, on retiendra :

- les priorités législatives du gouvernement;
- le calendrier parlementaire : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-f.htm;
- le calendrier du ministère responsable du projet;
- la charge de travail des légistes;
- le travail de rédaction, pour le légistes, et de relecture, pour le ministère parrain et les organismes centraux;
- le travail de relecture et de comparaison des deux versions;
- l'impression;
- le nombre de ministères intéressés;
- si le Cabinet a autorisé la tenue de consultations sur le texte du projet, le temps requis pour celles-ci.

Pour toute question sur la priorité à donner à un projet de loi, on consultera le directeur de la Section de la législation et le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) qui pourront, de concert, en décider à la lumière des éléments qui précèdent. L'approbation du leader du gouvernement à la Chambre des communes est sollicitée au besoin.

Quand commence la rédaction?

Le mémoire au Cabinet, confirmé par le rapport de décision, a pour effet d'autoriser la Section de la législation à rédiger un projet de loi.

On peut donc dire que l'obtention de cette décision constitue le préalable à l'intervention des légistes.

Il faut préciser que les circonstances font parfois que les légistes commenceront à rédiger avant cette étape. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes peut en effet autoriser l'affectation de légistes avant l'approbation du mémoire au Cabinet. Le ministère parrain doit contacter le Secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller), qui consulte alors le directeur de la Section de la législation.

Corédaction

Qu'est-ce que la corédaction?

La technique de rédaction des projets de loi utilisée à la Section de la législation est ainsi désignée car elle se caractérise par la rédaction conjointe du projet de loi par une équipe de deux légistes, l'un, généralement civiliste, étant responsable de la version française et l'autre, généralement formé en common law, responsable de la version anglaise. Cette technique vise à assurer la qualité rédactionnelle des deux versions et la prise en compte des deux systèmes juridiques canadiens, le droit civil et la common law.

Historique de la corédaction

Suivant l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales doivent, sous peine d'inconstitutionnalité, être adoptées, publiées et imprimées simultanément en français et en anglais.

Il faut par ailleurs se rappeler que, les deux versions étant d'égale valeur, les tribunaux interpréteront et appliqueront chacune d'elles, d'où l'importance de s'assurer que toutes deux sont le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

En 1976, en raison de critiques sévères formulées par le commissaire aux langues officielles, le ministère a mis sur pied un groupe de travail dont la tâche consistait à proposer une méthode propre à respecter l'égalité du français et de l'anglais tout au long de la filière législative afin de remettre au gouvernement des projets de loi de la plus haute qualité possible. Après avoir constaté qu'il n'y avait pas de solution magique, le comité a recommandé la corédaction, méthode originale que d'autres pays ont adoptée depuis.

La corédaction est une technique de rédaction en contexte de bilinguisme maintenant bien ancrée au fédéral et qui a depuis longtemps fait preuve de son efficacité. Elle permet en effet de refléter le statut d'égalité des deux langues officielles consacré par la *Loi sur les langues officielles*, puis par *la Charte canadienne des droits et*

libertés (voir le chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*).

But de la corédaction

Le but de la corédaction est de permettre la production, moyennant une étroite et constante collaboration entre les deux légistes, des projets de loi en deux versions originales et autonomes. Chacune reflète l'intégralité des instructions ministérielles, dans le plus grand respect des règles propres au génie de la langue dans laquelle elle est rédigée, ainsi que de la réalité bijuridique canadienne.

En corédaction, aucune des deux versions n'est la traduction de l'autre. Le texte de départ n'est pas, contrairement à ce qui se passe en traduction « classique », immuable : chaque corédacteur amène son collègue à modifier et à améliorer son texte.

Les deux versions comportent les mêmes titres et rubriques, les mêmes articles et les mêmes paragraphes. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que les alinéas et autres sous-divisions de chaque version soient parallèles, on favorise l'équivalence structurelle des deux versions de façon à en faciliter la lecture.

Fonctionnement de la corédaction

Le principal atout de la corédaction est que chaque projet de loi est soigneusement pensé et rédigé par deux légistes d'expérience au lieu d'un seul. Les deux légistes doivent, du début à la fin du processus, collaborer très étroitement, de sorte que le projet ne peut qu'y gagner en qualité. L'un des légistes coordonne l'ensemble des activités liées à la préparation du projet de loi, mais il n'est pas l'unique responsable du dossier.

Quelle est la portée de l'énoncé de décision sur la rédaction?

Les instructions rédactionnelles du mémoire au Cabinet constituent à la fois le fondement et le cadre du projet de loi. Elles doivent donc être assez larges pour que les légistes puissent donner suite aux objectifs exprimés et fournir le détail de la mesure législative (voir *Élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2).

Il arrive que surgissent, en cours de rédaction, des difficultés que le Cabinet n'avait pas prévues au moment d'approuver les instructions de rédaction. On doit alors consulter le Secrétariat à la législation et à la planification parlementaire et tout autre secrétariat compétent du BCP afin de vérifier si les changements qui pourraient en résulter doivent être soumis à l'approbation du Cabinet.

S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi, et agrément du Cabinet.

Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres concernés.

Comment les instructions sont-elles données?

Qui donne les instructions rédactionnelles détaillées aux légistes?

Il incombe aux chargés de projet de fournir aux légistes les instructions dont ils auront besoin pour mettre au point, sur la base des grandes lignes contenues dans la décision du Cabinet, un texte qui se tienne juridiquement et qui permette de donner effet aux propositions que le ministère parrain a fait approuver par le Cabinet.

Ces instructions sont d'autant plus importantes que celles annexées au mémoire au Cabinet sont normalement, en dépit du soin qu'on a pu mettre à les rédiger, trop générales pour suffire à la tâche (voir *Élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2).

Quel est leur but?

Non seulement les instructions sont un outil indispensable pour le légiste, mais elles fournissent au ministère parrain l'occasion de bien réfléchir aux propositions qu'il souhaite mettre en place et de produire un ensemble cohérent de mesures à prendre pour y parvenir.

Que contiennent-elles?

Les instructions comportent des renseignements complets et détaillés, avec documents à l'appui, portant notamment sur les points suivants :

- le contexte des mesures envisagées;
- les problèmes à régler et les solutions proposées;
- les objectifs précis du ministère responsable, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre;
- les mesures réglementaires envisagées;

- les modifications à apporter à d'autres lois;
- les modèles législatifs pertinents;
- les difficultés d'ordre juridique qui se posent;
- la façon de traiter les manquements à la loi;
- les mesures transitoires à prendre pour faciliter la mise en place des nouveaux mécanismes envisagés.

La qualité des instructions de rédaction déterminera dans une large mesure le respect de l'échéancier fixé pour la réalisation du projet, ainsi que la qualité du texte de loi qui en résultera. C'est pourquoi il est important de les assujettir à un certain nombre de règles.

Les instructions seront le plus complètes possible. Elles feront état des orientations et décisions ministérielles bien arrêtées, à l'exclusion de toute forme de velléité ou de spéculation plus ou moins définie. Elles n'ont pas à comporter tous les détails qui pourraient s'avérer pertinents par la suite; ceux-ci pourront être mis au point à l'occasion des échanges qui auront lieu dans le cadre de l'examen des ébauches successives.

Comment les présenter?

Sur le plan de la forme, pourvu qu'elles soient claires et concises, les instructions ne sont assujetties à aucune règle de présentation particulière.

Dans le cas d'un projet de loi long et complexe, les premières instructions sont communiquées aux légistes par écrit. Par la suite, elles peuvent leur être transmises de vive voix à l'occasion des rencontres de travail destinées à mettre au point la teneur du texte de loi envisagé.

Peuvent-elles prendre la forme d'un avant-projet de loi?

En règle générale, il est à déconseiller de remettre aux légistes des instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi. Loin d'accélérer le processus, cette façon de faire risque fort de l'alourdir. En effet, les légistes devront d'abord interpréter le texte fourni pour en extraire les orientations avant de commencer à concevoir leur propre texte. Le rôle du chargé de projet consiste à communiquer clairement les orientations et objectifs poursuivis aux légistes. La meilleure façon de ce faire est de communiquer simplement, sans la forme législative.

À la demande des légistes, toutefois, le chargé de projet pourra à l'occasion fournir des modèles législatifs tirés de lois existantes lorsqu'il souhaite obtenir un effet juridique comparable. Dans la

mesure où les légistes sont clairement instruits des orientations proposées, le repérage de ces modèles pourra contribuer à faciliter, en cours de rédaction, l'arrimage du projet de loi à l'ensemble du corpus législatif. Il faudra toutefois faire preuve de prudence. Rares sont les modèles qu'on peut importer dans un nouveau cadre législatif sans adaptation.

Qu'est-ce que la navette rédactionnelle?

Les rencontres de travail

Le premier légiste au dossier, après consultation de son collègue, convoque les rencontres de travail.

Qui participe aux rencontres de travail?

Les deux légistes participent à toutes les réunions. Y participent aussi les chargés de projet et, au besoin, d'autres fonctionnaires du ministère parrain.

Il est indispensable que les deux légistes participent aux discussions au cours desquelles seront exposés et expliqués, avec tout le détail voulu, les positions et points de vue du ministère parrain, de même que les problèmes et situations auxquels le projet de loi est censé apporter des solutions.

Préparation des rencontres de travail

Avant chaque rencontre, les fonctionnaires ministériels et, en particulier, les conseillers juridiques étudient les deux versions de l'ébauche, pour s'assurer que toutes deux sont bien conformes aux orientations arrêtées par leur ministère et avalisées par le Cabinet, et pour repérer tout problème d'ordre juridique ou autre qu'elles pourraient comporter. Ils prennent le temps de consulter leurs commettants à cet égard.

Les fonctionnaires ministériels ne doivent surtout pas commettre l'erreur de limiter leur examen à une seule version, en tenant pour acquis que la seconde en sera nécessairement le reflet exact (voir *Corédaction* au présent chapitre). Chacune doit donc être examinée soigneusement par le ministère parrain, qui devra s'assurer que ses orientations et objectifs sont bien rendus dans les deux langues.

Il est important de garder à l'esprit que, en cas de contestation judiciaire, les tribunaux appliquent et interprètent également les deux versions des textes de loi fédéraux. D'où l'importance de bien s'assurer qu'elles sont toutes deux le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

Les légistes encouragent les chargés de projet à être critiques dans leur examen des ébauches qu'ils leur soumettent. Il s'agit de construire, avec l'apport de chacun des intervenants, un texte qui répondra aux besoins du gouvernement et correspondra aux orientations approuvées par le Cabinet.

Déroulement des rencontres de travail

Les légistes posent toutes les questions qu'ils estiment utiles à leur bonne compréhension des principes et objectifs du projet de loi. Les réponses des chargés de projet préciseront l'intention du ministère et permettront aux légistes de proposer soit des solutions de rechange, soit des solutions plus simples ou plus compatibles avec la législation fédérale existante.

Les réunions se déroulent dans les deux langues officielles. Les chargés de projet doivent donc fournir leurs instructions et commentaires, ainsi que toute documentation pertinente, en français et en anglais. De même, les légistes posent leurs questions ou formulent leurs commentaires dans la langue de leur choix. Le caractère bilingue des réunions ne pose d'ailleurs aucun problème lorsque le choix des fonctionnaires ministériels a été fait sérieusement et judicieusement.

Préparation des ébauches

Les deux légistes se consultent, après chaque réunion, pour se mettre d'accord sur la meilleure façon de donner suite aux instructions. Ils consultent les jurilinguistes de façon ponctuelle sur des questions terminologiques, syntaxiques ou autres. Vers la fin du processus rédactionnel, ils soumettent leur texte aux jurilinguistes, de même qu'aux réviseurs législatifs, qui leur feront de nombreux commentaires et suggestions visant à améliorer le texte sur les plans de la grammaire, de la syntaxe, du style, de l'agencement des dispositions, de leur cohérence, etc.

Les deux légistes pourront également consulter les autres sections et secteurs du ministère de la Justice, afin de vérifier certains points de droit qui peuvent survenir en cours de rédaction.

La navette rédactionnelle

À la lumière du consensus dégagé à la réunion ou des observations formulées sur la dernière ébauche, et sous réserve de leurs autres priorités, les légistes préparent une ébauche.

Les deux versions de chaque ébauche sont expédiées simultanément aux chargés de projet.

Puis, il y aura d'autres rencontres et d'autres ébauches, autant qu'il en faudra pour permettre la production d'un texte qui satisfasse tous les intervenants et en particulier le ministre responsable.

Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projets?

L'avant-projet de loi est un document confidentiel du Conseil privé de la reine pour le Canada et, à ce titre, il est protégé par l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est généralement coté secret et doit en conséquence faire l'objet des précautions qui s'imposent. Ainsi, il ne peut être montré à une personne ne faisant pas partie de la fonction publique fédérale sans l'autorisation préalable du Cabinet, laquelle pourra être demandée dans le mémoire au Cabinet.

Sommaire

Le ministère parrain est tenu de préparer un sommaire du projet de loi, qui vise à faciliter la compréhension du texte par les parlementaires et le public. Le sommaire figurera en regard du texte de loi (page 1a), une fois celui-ci adopté.

Il s'agit d'un résumé clair, factuel et impartial de l'objet du projet de loi et de ses principales dispositions. Il ne doit contenir aucune mention des décisions du Cabinet, des rapports de décision ou de quelque autre renseignement confidentiel du Cabinet.

Rédigé en anglais et en français, sa longueur doit être proportionnelle à la longueur du projet de loi et ne doit pas, en règle générale, dépasser deux pages dactylographiées à simple interligne dans chaque langue.

Le ministère parrain doit le faire parvenir aux légistes au moins une semaine avant l'impression de la première épreuve du projet de loi (si possible sur support électronique).

Comme il figurera dans les lois publiées, sa rédaction ne devrait pas appeler de changements une fois le projet de loi adopté; on utilisera l'indicatif présent et le terme « texte » sera préféré à « projet » ou « loi ».

Notes explicatives

Les notes explicatives, de nature plus technique que le sommaire, donnent le détail des modifications apportées aux lois existantes par le projet de loi. Ce sont les légistes qui les rédigent. Elles figurent à la suite du sommaire, mais seulement pour la première lecture. Elles

donnent notamment le texte original des dispositions abrogées ou modifiées en regard du texte du projet de loi.

Impression et diffusion des avant-projets de loi

Introduction

Le texte qui suit traite de l'impression des avant-projets de loi dans leur forme finale pour dépôt devant le Parlement. On y discute également de la manière dont les imprimés sont diffusés et à qui ils sont destinés. Ce processus, qui se distingue de la production et de la diffusion des sorties imprimées d'ébauches par les légistes eux-mêmes, intervient au moment où ceux-ci et les chargés de projet sont d'avis que le texte ne demandera plus de modifications importantes. Les légistes font alors donner des instructions à l'imprimeur, le Groupe d'imprinmerie St-Joseph, pour que débute l'impression du projet de loi.

Demandes de diffusion des projets de loi du gouvernement

Les avant-projets de loi émanant du gouvernement sont cotés « SECRET ». C'est pourquoi le texte d'un avant-projet de loi ne sera communiqué qu'à la Section de la législation, au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé, au chargé de projet du ministère ou de l'organisme responsable, ou aux personnes que le chargé de projet désigne (voir *Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projet?*). Les demandes de renseignements provenant d'autres sources devraient être transmises au chargé de projet pour qu'il en décide.

Processus d'impression

Normalement, le projet de loi est imprimé à trois reprises avant d'être soumis à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes, qui décide s'il y a lieu d'en approuver le dépôt. Les versions imprimées qui suivent la première épreuve sont appelées épreuves révisées. L'épreuve qu'on fait parvenir au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour examen est appelée épreuve pour examen. La version imprimée finale est appelée épreuve en bon à tirer. Si le projet de loi est imprimé à nouveau avant le dépôt, il est appelé épreuve en bon à tirer révisée.

L'épreuve pour examen doit parvenir au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller au plus tard dix jours avant la date prévue pour son examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Des exceptions à cette règle seront

faites dans des circonstances exceptionnelles. Une fois que le leader du gouvernement a examiné le projet de loi, celui-ci peut être imprimé en bon à tirer. Aucune modification ne peut être apportée au texte, à l'exception de celles requises par le leader du gouvernement.

Le Groupe d'imprimerie St-Joseph se charge de l'impression de tous les avant-projets de loi. C'est le directeur de la Section de la législation qui signe la demande d'impression quand les légistes du projet de loi estiment, de concert avec le chargé de projet, qu'il est temps d'y procéder. Le projet est imprimé à partir des données électroniques transmises par les légistes au service informatique de la Direction des services législatifs. Les données sont codées et vérifiées par le service informatique avant d'être transmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph aux fins de photocomposition et d'impression des épreuves. Pour les impressions subséquentes, les modifications aux données sont saisies par le service informatique à partir d'une copie papier, préparée par les réviseurs législatifs responsables du projet de loi d'après les instructions des légistes. Les données sont ensuite retransmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph pour impression.

Arrangements particuliers

Si le ministère parrain désire obtenir des exemplaires supplémentaires ou prendre ses exemplaires directement chez l'imprimeur – spécialement dans le cas où un projet de loi est imprimé un vendredi soir et que le ministère souhaite obtenir ses exemplaires le samedi matin – - il doit en faire part aux légistes, qui voient à ce que les arrangements nécessaires soient pris.

Modification des épreuves

La copie de référence est conservée au Bureau du réviseur législatif en chef qui veille à la relecture des épreuves modifiées. Elle fait foi en cas de doute ou de désaccord quant aux changements apportés au projet de loi.

Après l'impression, des modifications peuvent être faites à la main sur un exemplaire du projet de loi ou, lorsque la modification consiste dans un ajout assez long, au moyen de « béquets ». Un béquet est une languette de papier portant le texte à ajouter et que l'on insère à l'endroit voulu sur la copie de référence.

Les copies de référence successives sont versées dans les dossiers du Bureau du réviseur législatif en chef et ne peuvent être empruntées qu'avec la permission de ce dernier ou d'un membre de son personnel.

Une fois l'avant-projet de loi imprimé en bon à tirer, il est possible d'y apporter des modifications mineures – et essentielles – tant que l'exemplaire qui sera déposé devant le Parlement n'a pas encore été signé par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Elles sont transmises par les réviseurs législatifs au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller et au Service législatif de la Chambre des communes, qui veilleront à ce que les modifications apportées à l'exemplaire signé soient intégrées au texte lors de l'impression qui suit la première lecture.

Quelles sont les étapes normales à chaque impression?

Voici un aperçu des étapes de l'impression et des délais normalement nécessaires pour chacune. Ceux-ci ne sont donnés qu'à titre indicatif et sont souvent écourtés ou prolongés selon les circonstances.

Première épreuve et épreuve révisée

Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Tous les documents (projet de loi, table analytique, notes explicatives), sur support WordPerfect en français et en anglais, doivent être transmis au service informatique au plus tard à midi. Les épreuves seront imprimées au cours de la nuit et distribuées le jour ouvrable suivant.

Épreuve pour examen

Cette impression devrait être considérée comme la dernière occasion d'apporter des modifications avant le dépôt au Parlement, à l'exception de celles qui font suite à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Toutes les corrections et autres modifications, en français et en anglais, doivent parvenir aux réviseurs législatifs le même jour avant 13 heures. Ces derniers apportent les corrections et modifications et transmettent la copie de référence au service informatique. Les nouvelles épreuves seront prêtes le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections. Cette étape doit avoir lieu au plus tard le vendredi de la semaine avant celle qui précède la réunion au cours de laquelle le Cabinet examinera le projet de loi. Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller peut accepter de déroger à cette exigence dans des circonstances exceptionnelles.

Épreuves en bon à tirer et révisions éventuelles

Il s'agit de l'épreuve qui sera déposée au Parlement. Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Toutes les corrections et autres modifications, en français et en anglais, doivent parvenir aux réviseurs législatifs le même jour avant 13 heures. Ces derniers apportent les corrections et modifications et transmettent la copie de référence au service informatique. Les nouvelles épreuves seront prêtes le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections.

Quels sont les délais d'impression?

Il importe de tenir compte des délais nécessaires à l'impression d'un projet de loi pour fixer le moment où celui-ci sera soumis à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes en vue de la délégation de pouvoir aux fins de dépôt.

Il est à noter que ces délais peuvent varier en fonction de divers facteurs :

- Le calendrier est établi en fonction d'un projet de loi moyen (50 pages ou moins); un projet de loi plus long demandera vraisemblablement plus de temps.
- Le temps nécessaire est proportionnel à l'importance des modifications apportées au projet de loi entre les différentes impressions.
- Un ordre de priorité doit être établi par le directeur de la Section de la législation, en consultation avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller, si plusieurs projets de loi sont traités et imprimés le même jour. Cela peut avoir pour effet de retarder l'impression de quelques projets de loi de moindre priorité.
- Le projet de loi qui comporte des textes de format inhabituel (annexes avec tableaux, formules mathématiques, etc.) nécessite généralement davantage de temps.

Calendrier type

Voici un exemple du calendrier normal d'impression et de révision d'un projet de loi. À chaque étape correspond une lettre, dont l'explication se trouve sous le tableau.

DIM	LUN	MAR	MER	JEU	VEN	SAM
1	2	3	4	5 A	6 B	7
8	9	10	11	12 C	13 D	14
15	16	17	18	19	20 E	21
22	23 F	24 G/H	25	26 I	27	28

A Première impression : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi, et transmettent tous les documents en français et en anglais au service informatique pour midi.

B Les premières épreuves sont livrées au Service de révision législative au début de la matinée du lendemain et distribuées à la Section de la législation. Le ministère parrain, les légistes, les réviseurs législatifs ainsi que les jurilinguistes disposent de cinq jours ouvrables pour les examiner.

C Épreuves pour examen : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi et transmettent les corrections en français et en anglais au Service de révision législative avant 13 heures. Les réviseurs législatifs marquent la copie de référence au cours de l'après-midi. Le service informatique procède à la saisie des corrections en soirée et transmet les données électroniques à l'imprimeur.

D Les épreuves pour examen sont livrées en début de matinée le lendemain au Bureau du Conseil privé et au Service de révision législative en vue de sa distribution à la Section de la législation.

E Impression en bon à tirer : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi et transmettent les corrections en français et en anglais aux réviseurs législatifs avant 13 heures. Ceux-ci marquent la copie de référence au cours de l'après-midi. Le service informatique procède à la saisie des corrections en soirée et transmet les données électroniques à l'imprimeur. Cette impression peut avoir lieu jusqu'au lundi précédant la réunion du Cabinet. Tout dépendra du

moment auquel le projet de loi sera examiné par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

F Les épreuves en bon à tirer sont livrées au début de la matinée du lendemain au Bureau du Conseil privé et au Service de révision législative en vue de sa distribution à la Section de la législation.

G Réunion du Cabinet.

H Préavis de dépôt de quarante-huit heures publié dans le *Feuilleton des avis* de la Chambre des communes (dépôt à la Chambre des communes seulement).

I Dépôt du projet au Parlement.

Impression de variantes

Sauf dans les cas d'extrême urgence (par exemple un projet de loi de retour au travail), on ne devrait faire imprimer qu'une seule version d'un projet de loi, rédigée conformément au rapport de la décision du Cabinet. S'il y a lieu d'établir des variantes, celles-ci devraient être présentées sous forme d'imprimé d'ordinateur seulement. Il importe en effet d'éviter que la mauvaise ébauche soit déposée.

Nombre et diffusion des exemplaires d'un projet de loi

Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice obtiennent un nombre prédéterminé d'exemplaires. Le ministère parrain en obtient 10, à moins d'avoir demandé au préalable des exemplaires supplémentaires. La diffusion des exemplaires se fait généralement comme suit :

- 39 exemplaires des premières épreuves et des épreuves révisées :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 9 pour le Bureau du Conseil privé,
  - 10 pour le ministère parrain;
- 48 exemplaires des épreuves pour examen :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 18 pour le Bureau du Conseil privé,
  - 10 pour le ministère parrain;
- 98 exemplaires des épreuves en bon à tirer et des épreuves en bon à tirer révisées :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 66 pour le Bureau du Conseil privé,
  - 10 pour le ministère parrain,

- 2 pour le Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes (même lorsque le projet de loi est déposé au Sénat).

Les projets de loi sont imprimés et diffusés conformément aux directives énoncées dans la lettre de demande d'impression pour chaque impression.

Tous les exemplaires destinés au ministère de la Justice, ainsi que ceux destinés au ministère parrain (à moins que la lettre de demande d'impression ne précise que le ministère parrain viendra prendre lui-même ses exemplaires), sont livrés au Bureau du réviseur législatif en chef, qui se charge de la diffusion interne. Il incombe au premier légiste de transmettre au ministère parrain les exemplaires qui lui sont destinés.

Frais d'impression

Le ministère responsable du projet de loi assume les frais d'impression jusqu'au dépôt au Parlement, ainsi que ceux des exemplaires qu'il peut souhaiter obtenir postérieurement au dépôt.

Le Groupe d'imprimerie St-Joseph demande actuellement des frais de photocomposition de 8,50 $ la page pour une première épreuve, une épreuve révisée ou une épreuve pour examen, et 10,50 $ la page pour une épreuve en bon à tirer. Les frais de reproduction sont de 0,06 $ la page. On utilise la formule ci-après pour obtenir une estimation des frais d'impression :

(frais de photocomposition) = 8,50 $* X (nombre de pages imprimées)

(frais de reproduction) = 0,06 $ X (nombre d'exemplaires) X (nombre de pages imprimées)

* 10,50 $ pour une épreuve en bon à tirer ou une épreuve en bon à tirer révisée.

TOTAL DES FRAIS = (frais de photocomposition) + (frais de reproduction)

Ainsi, voici le calcul des frais à payer pour obtenir 32 exemplaires d'un projet de loi de 20 pages :

(8,50 $ x 20) + (20 x 0,06 $ x 32) = 208,40 $ (pour une première épreuve, une épreuve révisée ou une épreuve pour examen)

(10,50 $ x 20) + (20 x 0,06 $ x 32) = 248,40 $ (pour une épreuve en bon à tirer).

Impression et réimpression des projets de loi déposés devant le Parlement

Une fois le projet de loi déposé au Sénat ou à la Chambre des communes, les impressions successives sont faites à l'instigation du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes ou du Sénat, selon le cas.

Comment se procurer des exemplaires après dépôt?

Une fois qu'un projet de loi a été déposé au Parlement, un nombre limité d'exemplaires du projet de loi parviennent aux sénateurs, aux ministres et aux autres députés.

On peut le consulter sur Internet à http://www.parl.gc.ca/common/bills.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1 ou en obtenir des exemplaires auprès des Éditions du gouvernement du Canada (45, boulevard Sacré-Cœur, Hull (Québec) K1A 0S9, (613) 956-4800) à condition de les avoir commandés à l'avance.

Des exemplaires peuvent également être obtenus de Lowe-Martin Group, 363, chemin Coventry, Ottawa (Ontario) K1K 2C5, (613) 741-0962, à condition d'avoir été commandés avant l'impression du projet de loi.

Les projets de loi sont également en vente chez les distributeurs de publications administratives.

Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi

Le tableau qui suit illustre les étapes que doit franchir l'équipe responsable de la rédaction d'un projet de loi et de sa soumission à l'approbation du Cabinet. En regard de chaque étape figurent les activités et résultats correspondants.

Tout au long de ces étapes, les chargés de projet demeurent en contact avec le personnel du Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé afin de les tenir informés des progrès de la rédaction et du moment où le projet de loi sera prêt pour examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Affectation de légistes à la rédaction du projet de loi	Une fois le mémoire au Cabinet approuvé, le directeur de la Section de la législation du ministère de la Justice désigne les légistes qui seront chargés de rédiger le projet de loi dans chacune des langues officielles. Toutefois, le leader du gouvernement à la Chambre des communes peut autoriser l'affectation de légistes avant l'approbation du mémoire au Cabinet. Il ne donne cette autorisation qu'après avoir consulté le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller), lequel doit être contacté en tout premier lieu. Celui-ci consulte, à son tour, le directeur de la Section de la législation.
Établissement d'un échéancier pour la rédaction et le dépôt	Suivant les paramètres fixés par le programme législatif du gouvernement, les chargés de projet et les légistes, de concert avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé (BCP), établissent un échéancier pour la rédaction du projet de loi, ainsi qu'une date cible pour la soumission de l'avant-projet de loi à l'approbation du Cabinet. L'échéancier est révisé au besoin.
Instructions de rédaction détaillées	Les instructions de rédaction figurent dans le rapport de décision du Cabinet autorisant la rédaction du projet de loi. Elles sont ensuite complétées soit par écrit, soit verbalement, dans le cadre de réunions des légistes et des chargés de projet.
Aspects financiers	Les aspects financiers du projet devraient être pris en compte au plus tôt dans le processus rédactionnel afin de déterminer la nécessité de la recommandation royale (dépenses publiques) ou d'une motion de voies et moyens (mesures fiscales), de sorte que les légistes puissent en aviser le SL&PP/C. Le ministère des Finances doit être consulté s'il semble qu'une motion de voies et moyens est nécessaire.
Examen et révision des ébauches successives	Les légistes rédigent des ébauches qui sont examinées par les chargés de projet et les autres fonctionnaires intéressés. Ils informent le SL&PP/C de l'avancement des travaux au moyen du rapport hebdomadaire que la Section de la législation dresse à son intention. Ce rapport indique également, le cas échéant, la nécessité de la recommandation royale.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Révision jurilinguistique	Une fois que les principaux éléments du texte ont été mis en place, le projet est soumis à l'examen des jurilinguistes en ce qui a trait à la terminologie, à la phraséologie, au style et à l'agencement des idées.
Révision rédactionnelle des avant-projets de loi	Lorsque la rédaction de l'avant-projet de loi est presque achevée, celui-ci est révisé par les réviseurs législatifs de la Direction des services législatifs.
Comparaison des deux versions de l'avant-projet de loi par le Service de jurilinguistique	Lorsque la rédaction de l'avant-projet de loi est presque achevée, un jurilinguiste de la Direction des services législatifs contrôle la concordance de sens et la qualité linguistique des deux versions.
Consultations	Il arrive que le ministère parrain veuille consulter d'autres ministères intéressés au sujet de l'avant-projet de loi. Si le Cabinet l'a autorisé, des consultations peuvent également être faites auprès d'intervenants du secteur privé.
Ébauche finale avant l'impression	Sur l'avis des légistes, le directeur de la Section de la législation détermine quand la rédaction du projet est suffisamment avancée pour en ordonner l'impression.
Envoi de l'ébauche finale au SL&PP/C	Les chargés de projet sont responsables de faire parvenir cette ébauche au SL&PP/C avant l'impression de la première épreuve.
Impression de l'avant-projet de loi	En règle générale, les avant-projets de loi sont imprimés à trois reprises (première épreuve, épreuve pour examen et épreuve en bon à tirer). Le Groupe d'imprimerie St-Joseph se charge de l'impression, qui s'effectue généralement la nuit. Les épreuves sont revues par les chargés de projet, les légistes, les réviseurs législatifs et le BCP. Les chargés de projet apportent tout complément nécessaire au chapitre des instructions.
Sommaire du projet de loi	Il incombe aux fonctionnaires responsables du programme visé de rédiger un court texte bilingue résumant l'objet du projet de loi. Le sommaire est revu par les légistes, puis ajouté au projet de loi à réimprimer.
Recommandation royale	Lorsque le projet de loi est envoyé pour impression en bon à tirer, le directeur de la Section de la législation fait parvenir une lettre au SL&PP/C indiquant que le projet de loi exige (ou non) une recommandation royale. Le cas échéant, il précise les dispositions du projet de loi justifiant cette exigence.
Approbation du projet de loi au sein du ministère	Avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet, l'avant-projet de loi doit recevoir certaines autres approbations. Le projet et le plan législatif, y compris la stratégie de communication, sont soumis ensemble à l'approbation du ministre. Le service des communications rédige aussi les discours, les communiqués de presse et les notes documentaires. Une fois l'approbation du ministre obtenue, les fonctionnaires de son cabinet en informent le SL&PP/C.
Préparation des trousses d'information	L'équipe responsable du projet prépare une trousse d'information à l'intention du ministre, du secrétaire parlementaire et du sénateur qui parrainent le projet de loi. Des exemplaires sont aussi envoyés au sous-ministre et aux sous-ministres délégués.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	La trousse comporte normalement les éléments suivants : • notes documentaires; • notes explicatives article par article; • questions et réponses; • argumentaires (s'il y a lieu); • sommaire du processus de consultation; • aperçu des règlements éventuels; • lettres d'appui et autres documents d'information tels que communiqués de presse. On prépare une autre version de la trousse d'information à l'intention des députés, des sénateurs, des porte-parole des partis d'opposition et des membres des comités. Ces trousses contiennent les mêmes documents, à l'exclusion de ceux qui sont confidentiels.
Préparation de discours et de communiqués de presse	Ceux-ci sont normalement rédigés par le service des communications du ministère, dans le cadre d'une rencontre entre la personne chargée de les rédiger, les responsables du programme et des représentants du service des communications, du service des relations parlementaires et du cabinet du ministre. En règle générale, cette réunion a lieu après la séance d'élaboration du plan législatif. Les responsables du programme devraient apporter tout document d'information pouvant faciliter le travail du légiste. Le nombre et la longueur des discours requis sont établis par le cabinet du ministre, en fonction des mesures législatives dont il est question. Un communiqué de presse est généralement nécessaire lors du dépôt du projet de loi et de la sanction royale.
Examen du projet de loi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes	Le leader du gouvernement à la Chambre des communes examine le projet de loi avant de demander au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'en approuver le dépôt au Parlement. L'épreuve pour examen du projet de loi doit lui parvenir, dans les deux langues officielles, au moins 10 jours avant la date prévue pour l'examen. Les responsables du programme doivent lui exposer le détail du projet, article par article. Ils doivent par ailleurs être prêts à répondre à toute question, notamment d'ordre technique ou rédactionnel. Ils doivent aussi donner les raisons qui justifient la date limite éventuellement établie pour l'adoption du projet de loi (raisons financières, date de mise en œuvre, etc.).
Approbation par le Cabinet (délégation de pouvoir)	Selon les résultats de l'examen du projet de loi, le leader peut demander au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'en approuver le dépôt.

Chapitre 2.4
Processus parlementaire

Aperçu

Ce chapitre complète la section 5 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il décrit le cheminement d'un projet de loi, à compter de son dépôt au Parlement jusqu'à la sanction royale, ainsi que les documents dont chaque étape exige l'élaboration.

Pour en savoir plus long sur les différentes étapes du processus parlementaire, on peut consulter les documents suivants :

- *Précis de procédure*, publié par la Chambre des communes : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-f.htm;
- *Règlement du Sénat*, publié par le Sénat : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-f/senrules-f.htm.

Sommaire

- Sommaire du processus parlementaire
- Attestation de conformité des projets de loi
- Activités et résultats liés au processus parlementaire

Destinataires

- Les fonctionnaires chargés de veiller au cheminement du projet de loi à la Chambre des communes et au Sénat;
- Quiconque est appelé à rédiger des documents d'information pour le Parlement, ou à participer à des séances d'information.

Messages clés

- Une fois qu'un projet de loi a été imprimé et déposé au Parlement, les fonctionnaires du ministère ont encore beaucoup de travail à faire : rédaction des documents d'information, notes d'allocution, communiqués de presse, avis sur les amendements proposés, etc.
- Certains de ces documents d'information peuvent avoir été préparés pendant la rédaction du projet de loi.
- Il faut tenir compte du temps nécessaire à l'exécution de ces tâches au moment d'établir l'échéancier du projet.

Sommaire du processus parlementaire

Un projet de loi doit franchir une série d'étapes au Parlement avant de devenir loi. La première de ces étapes est son dépôt au Sénat ou à la Chambre des communes, où il est étudié, débattu, puis adopté. Il est ensuite déposé devant l'autre chambre, qui l'étudie, en débat et l'adopte à son tour. La dernière étape est la sanction royale.

La Chambre des communes et le Sénat siègent pendant environ vingt-six semaines, ou cent trente jours, au cours d'une année civile. Certains de ces jours sont toutefois réservés à l'étude du budget des dépenses, à l'adresse en réponse au discours du Trône et aux débats relatifs à l'exposé budgétaire, ce qui laisse environ cent jours pour l'étude des projets de loi du gouvernement.

L'échelonnement des différentes étapes est déterminé par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, de concert avec le ministre parrain. Les principales étapes par lesquelles doit passer un projet de loi dans chaque chambre sont les suivantes :

- dépôt et première lecture;
- deuxième lecture;
- étude en comité;
- étape du rapport;
- troisième lecture.

Étude par la Chambre des communes

La plupart des projets de loi du gouvernement sont déposés d'abord à la Chambre des communes. Il est toutefois possible de déposer un projet de loi au Sénat en premier, à condition que la mesure n'ait aucune incidence fiscale et ne comporte aucune affectation de crédits.

Dépôt

Pour présenter un projet de loi d'intérêt public à la Chambre des communes, le ministre doit donner un avis écrit de quarante-huit heures. Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé (SL&PP/C), de concert avec le cabinet du leader du gouvernement, fait le nécessaire pour que l'avis soit publié au *Feuilleton des avis*. Le dépôt se fait alors automatiquement et sans débat. Le ministre qui présente un projet de loi n'est pas tenu de prendre la parole à ce stade.

Recommandation royale

Les projets de loi qui portent affectation de crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes et être revêtus de la « recommandation royale » avant d'être déposés. Celle-ci émane du gouverneur général ou de son suppléant (un juge de la Cour suprême du Canada), à la demande du personnel du SL&PP/C.

Dans les cas où la recommandation royale est nécessaire, elle est communiquée à la Chambre des communes avant le dépôt du projet de loi et publiée dans le *Feuilleton des avis*. Après la première lecture, elle est publiée dans les Procès-verbaux et reproduite à la page 1a de l'imprimé correspondant. En voici le texte :

> Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de fonds publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée « [titre intégral du projet de loi] ».

Séances d'information

Les projets de loi du gouvernement ne sont pas rendus publics avant leur dépôt. Les séances d'information à l'intention des parlementaires et des médias sont donc tenues après cette étape.

Toutefois, des séances d'information préalables peuvent être appropriées dans des circonstances exceptionnelles, comme dans le cas de projets de loi particulièrement importants ou complexes.

Si une telle séance d'information est offerte aux médias, elle doit aussi être offerte aux parlementaires et des mesures efficaces (telles l'embargo ou le huis-clos) doivent être prises pour assurer la protection des renseignements jusqu'au dépôt.

Les séances d'information à l'intention des parlementaires peuvent être tenues avant ou au même moment que celles tenues à l'intention des médias, jamais après. Elles doivent par ailleurs être offertes tant aux députés de l'opposition qu'à ceux du parti au pouvoir.

Immédiatement après le dépôt, un nombre suffisant d'exemplaires du projet de loi doivent être mis à la disposition des parlementaires et des médias.

Ces principes s'appliquent également au dépôt d'un projet de loi du gouvernement devant le Sénat.

Motion de voies et moyens

La Chambre des communes doit adopter une motion de voies et moyens avant que ne soit déposé un projet de loi établissant ou augmentant un impôt ou une taxe. Comme pour les projets de loi

portant affectation de crédits, ces projets de loi doivent prendre naissance à la Chambre des communes.

Première lecture

L'étape de la première lecture suit immédiatement le dépôt, et ne donne lieu à aucun débat. Le président demande ensuite : « Quand le projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois? », ce à quoi l'on répond généralement : « À la prochaine séance de la chambre ». Cette formalité permet d'inscrire le projet de loi au feuilleton pour la deuxième lecture.

Deuxième lecture

La deuxième lecture constitue la première étape significative du processus d'adoption d'un projet de loi. C'est alors que le principe et l'objet du projet de loi sont discutés et adoptés ou rejetés. Ses dispositions ne sont pas discutées dans le détail à cette étape.

On peut présenter trois types d'amendements à la motion portant deuxième lecture.

- Le premier est le report de six mois : « Que le projet de loi (numéro et titre) ne soit pas lu une deuxième fois maintenant, mais plutôt dans six mois à compter de ce jour. »
- Le deuxième est l'amendement motivé, qui exprime les raisons particulières pour lesquelles on s'oppose à la deuxième lecture.
- On peut enfin présenter une motion pour renvoyer l'objet du projet de loi à un comité avant que son principe ne soit approuvé.

Étude en comité

Le *Règlement de la Chambre des communes* prévoit que tout projet de loi doit être lu deux fois, puis renvoyé à un comité. Les projets de loi issus de motions de crédits sont renvoyés au Comité plénier; les autres sont renvoyés à un comité permanent, à un comité législatif ou à un comité spécial, désigné dans la motion portant deuxième lecture. Le comité saisi étudie le projet de loi article par article. C'est à cette étape que l'on étudie les amendements proposés au texte du projet de loi.

Avant de procéder à l'étude détaillée du projet de loi, le comité invite habituellement le ministre qui le parraine à comparaître devant lui; il peut aussi entendre les dépositions de témoins de l'extérieur et de fonctionnaires du ministère sur des questions substantielles. Les amendements apportés à l'étape de l'étude en comité doivent être conformes au principe du projet de loi adopté lors de la deuxième lecture à la Chambre. En règle générale, le comité peut modifier

n'importe quelle partie du projet de loi (par exemple, le titre, le préambule, les dispositions ou les annexes). Il peut aussi supprimer certaines dispositions ou annexes et en ajouter de nouvelles. Les amendements qui nécessitent la recommandation royale ne peuvent être présentés qu'à l'étape du rapport. Une fois l'étude achevée, le comité ordonne qu'il en soit rendu compte à la Chambre.

Étape du rapport

Suivant le règlement, tout projet de loi qui a été examiné par un comité doit être étudié par la Chambre à l'étape du rapport. De plus, à l'exception des projets de loi renvoyés au Comité plénier, l'étude à l'étape du rapport ne peut commencer avant le deuxième jour de séance suivant la présentation du rapport, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Toute motion d'amendement à cette étape doit être déposée au plus tard le jour de séance précédant le début de l'étude et être inscrite au *Feuilleton des avis*. Lorsque la motion a des incidences financières, la recommandation royale qu'elle exige est soumise à la même règle. Un ministre peut proposer un amendement sans préavis seulement si celui-ci ne touche que la forme d'un projet de loi du gouvernement. Aucune motion d'amendement ne peut être déposée après le début de l'étape du rapport.

Le président peut sélectionner et grouper les amendements proposés en vue du débat; il peut en outre décider si l'on votera sur chacune des motions séparément ou si on les regroupera. Il prend cette décision au début de l'étape du rapport; il peut par la même occasion signaler les amendements qu'il juge douteux au regard du règlement. Normalement, il s'abstiendra de soumettre au débat une motion d'amendement qui aurait été présentée sous une forme similaire et rejetée par le comité.

Il faut prendre en note qu'en 2001 la Chambre des communes et le président ont fixé de nouvelles limites à la recevabilité des amendements à l'étape du rapport. Par ailleurs, comme suite à des modifications apportées à la procédure, il est désormais peu probable que le président retienne quelque amendement, même d'origine gouvernementale, qui aurait pu être proposé lors de l'étude en comité.

Au terme des délibérations à l'étape du rapport, une motion d'adoption du projet de loi (y compris tout amendement éventuel) est mise aux voix immédiatement, sans possibilité d'amendement ou de débat. Si aucun amendement n'a été présenté à l'étape du rapport, celle-ci devient plutôt une formalité, la troisième lecture pouvant alors avoir lieu sans délai.

Processus de rechange : Étude en comité avant la deuxième lecture

Selon le processus traditionnel, l'adoption de la motion portant deuxième lecture d'un projet de loi a pour effet d'en définir le principe et, partant, de limiter la portée des amendements qui pourront y être apportés lors de l'étude en comité et à l'étape du rapport. En le renvoyant à un comité avant d'en avoir adopté le principe, la Chambre peut se réserver plus de latitude pour le réexaminer et l'améliorer. C'est pourquoi, lorsqu'elle a modifié son règlement en février 1994, elle a institué un nouveau processus lui permettant de soumettre un projet de loi à l'examen détaillé en comité avant la deuxième lecture.

Lorsqu'un ministre souhaite recourir à cette façon de procéder, immédiatement après la lecture de l'ordre du jour prévoyant la deuxième lecture du projet de loi et après avoir avisé de son intention les représentants des partis de l'opposition, il présente une motion portant renvoi de la mesure à un comité. Aux termes du règlement, le débat sur la motion peut durer jusqu'à trois heures, la motion n'est pas amendable et les députés des différents partis interviennent dans un ordre bien précis. À la clôture du débat, ou lorsque tous les députés qui souhaitaient prendre la parole l'ont fait, le président met la motion aux voix. Si elle est adoptée, le projet de loi est renvoyé à un comité pour étude.

En général, l'examen article par article du projet de loi par le comité est assujetti aux mêmes règles que lorsqu'il a lieu après la deuxième lecture, à cette différence près que la portée des amendements qui peuvent y être apportés est beaucoup plus large. Au terme de son étude, le comité présente son rapport à la Chambre, avec ou sans amendement. Celle-ci ne peut alors procéder à l'étape du rapport que trois jours de séance plus tard.

L'étape qui suit est essentiellement une combinaison des étapes du rapport et de la deuxième lecture. L'étude des amendements obéit à la même procédure que lorsque l'étape du rapport suit la deuxième lecture, mais le député qui souhaite proposer des amendements doit en donner avis par écrit deux jours de séance avant le début de l'étape du rapport. Une fois le projet de loi adopté et lu pour la deuxième fois, sa troisième lecture et son adoption finale sont fixées à la séance suivante de la Chambre.

Troisième lecture

La troisième lecture est celle qui détermine l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes.

Les amendements recevables à la deuxième lecture, soit le report de six mois et l'amendement motivé, le sont aussi à la troisième.

On peut en outre, à cette étape, proposer que le projet de loi soit de nouveau renvoyé au comité pour qu'il le modifie encore sous un aspect donné ou pour qu'il en révise un ou plusieurs articles déterminés.

Étude par le Sénat

Une fois le projet de loi adopté par la Chambre des communes, un message est envoyé au Sénat pour lui demander d'en faire autant. Le processus d'adoption à la chambre haute est semblable à celui suivi aux Communes, sous réserve de quelques différences notables :

- il n'y a pas de préavis de dépôt;
- le projet de loi ne peut être renvoyé à un comité qu'après la deuxième lecture;
- le projet de loi peut être amendé à l'étape de la troisième lecture.

Si le Sénat adopte le projet de loi sans amendement, un message en ce sens est envoyé à la Chambre des communes.

Si des amendements ont été apportés au projet de loi, le Sénat transmet un message à cet effet à la Chambre des communes. Un préavis écrit de vingt-quatre heures est alors nécessaire pour toute motion relative à des amendements apportés par le Sénat. La prise en considération de ces amendements par les Communes est inscrite au Feuilleton et leur étude est amorcée par la présentation de la motion suivante par le ministre parrain du projet de loi : « Que les amendements apportés par le Sénat au projet de loi [...] soient maintenant lus une deuxième fois et adoptés. » Si la Chambre accepte les amendements, elle envoie au Sénat un message en ce sens, et lui renvoie le projet de loi pour qu'il reçoive la sanction royale.

Si toutefois la Chambre des communes refuse les amendements du Sénat, elle adopte une motion exposant les motifs de son refus et la transmet à la chambre haute. Si le Sénat tient à ses amendements, il en informe la Chambre, qui examine à nouveau la question. Si elle persiste dans son refus, elle peut adopter une motion demandant la tenue d'une conférence au cours de laquelle les représentants des deux chambres tenteront de résoudre l'impasse.

Sanction royale

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la sanction royale, c'est-à-dire l'agrément de la souveraine, est nécessaire pour qu'un projet de loi devienne loi après son adoption par les deux chambres du Parlement. La sanction royale fait intervenir les trois éléments constitutifs du Parlement, soit la reine (représentée par le gouverneur

général), le Sénat et la Chambre des communes. Le gouverneur général donne lui-même la sanction royale aux grandes mesures législatives ou lorsque la session est sur le point d'être prorogée, mais il peut se faire représenter par un juge de la Cour suprême.

La date sanction royale est fixée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, après consultation du leader du gouvernement au Sénat. Elle a généralement lieu avant la prorogation ou l'ajournement de la session, ou lorsqu'un projet de loi doit être sanctionné d'urgence.

La cérémonie consiste en la lecture par le greffier du Sénat, en sa qualité de greffier des parlements, du titre abrégé du ou des projets de loi qui doivent être sanctionnés. Le greffier du Sénat prononce ensuite la formule de sanction au nom de Sa Majesté. Lorsque des projets de loi de crédits doivent recevoir la sanction royale, le président de la Chambre des communes s'adresse au représentant de la reine selon une formule établie et remet un exemplaire de chaque projet de loi au greffier adjoint du Sénat. Le greffier des parlements remercie alors la Chambre des communes, au nom de la souveraine, de sa loyauté et de sa bienveillance, et annonce la sanction royale. À l'issue de la cérémonie, le président retourne à la chambre basse et l'informe de ce qui vient de se passer. Le tout dure normalement de quinze à vingt minutes, après quoi les Communes reprennent les travaux interrompus par l'arrivée du huissier du Sénat, à moins que la séance ne soit levée.

Autres façons de saisir le Parlement d'une question

La volonté de consulter les députés et de leur fournir l'occasion d'exercer une influence réelle sur les nouvelles mesures législatives, de même que le besoin d'apporter des modifications mineures au corpus législatif expliquent la diversification des filières qui peuvent être suivies. Nous avons vu en détail la façon traditionnelle de procéder, ainsi qu'une de ses variantes (voir *Étude par la Chambre des communes > Processus de rechange : Étude en comité avant la deuxième lecture*).

Le choix de la filière à suivre dépend non seulement de la sorte de mesure législative envisagée et de sa portée, mais aussi de la stratégie que le gouvernement entend adopter à son égard. Le ministère parrain devra examiner les diverses possibilités qui s'offrent à lui, mais en tout état de cause, il consultera étroitement le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller ou, dans le cas de modifications mineures et non controversables, la Section de la législation du ministère de la Justice.

Examinons brièvement les autres voies possibles.

Présentation d'un avant-projet de loi

Cette façon de procéder consiste pour le gouvernement à préparer, selon la filière normale, un avant-projet de loi conforme à son optique de l'orientation à suivre. Mais au lieu de le déposer devant l'une ou l'autre chambre, il le soumet directement à l'étude d'un comité. Comme il n'y a pas eu de première lecture, ce dernier peut étudier la mesure et recommander les amendements à y apporter sans devoir se plier aux contraintes du processus parlementaire.

Le gouvernement peut alors tenir compte du rapport du comité lorsqu'il met la dernière main au projet de loi et qu'il le dépose en première lecture à titre de projet émanant du gouvernement.

Présentation d'un projet de loi par un comité

Un comité peut, conformément aux modifications apportées en 1994 au *Règlement de la Chambre des communes*, se voir conférer le mandat de recommander les principes et les dispositions générales d'un projet de loi, ainsi que la portée de celui-ci, ou même de se charger de sa rédaction. Il incombe alors au gouvernement de déposer un projet de loi conforme au rapport du comité dans la mesure où celui-ci a été adopté par la Chambre.

Le projet de loi ainsi déposé ne fera l'objet d'aucun débat en deuxième lecture, mais sera renvoyé directement au comité pour étude. Cette façon de procéder convient surtout lorsque la question ne prête pas à controverse et intéresse directement les députés.

Loi corrective

La loi corrective obéit à un processus d'adoption simplifié comportant l'étude des propositions modificatives par un comité avant leur introduction sous forme de projet de loi. (voir *La loi corrective* au chapitre 2.1).

Attestation de conformité des projets de loi

Il incombe au ministre de la Justice, selon l'article 3 de la *Déclaration canadienne des droits* et l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, est tenu d'examiner tous les projets de loi déposés à la Chambre des communes par un ministre, en vue de vérifier leur compatibilité avec la Déclaration et la Charte. Il signalera toute incompatibilité à la Chambre dans les meilleurs délais.

Le greffier de la Chambre des communes envoie au ministre de la Justice deux exemplaires de chaque projet de loi. Le personnel de la Section de la législation du ministère de la Justice examine le projet et le premier conseiller législatif signe un certificat en attestant l'examen au nom du sous-ministre de la Justice.

S'il estime qu'une disposition du projet est incompatible avec la Charte ou la Déclaration, le premier conseiller législatif en avise sans délai le sous-ministre, qui en informe alors le ministre; il appartient alors à ce dernier, s'il partage cet avis, d'en faire part à son tour aux Communes.

Activités et résultats liés au processus parlementaire

Les tableaux qui suivent exposent les différentes étapes que doit franchir un projet de loi dans le cadre du processus parlementaire. En regard de chaque étape figurent les activités et résultats prévus.

Dans certains cas, la responsabilité des activités ou des résultats est difficile à préciser, vu les différences que l'on retrouve dans la structure organisationnelle des ministères. Dans ces cas, les activités ou les résultats sont indiqués sans mention du responsable.

Côté planification, un coup d'œil au calendrier parlementaire permettra de savoir quand siège le Parlement, ce qui s'avérera utile dans la planification des tâches à accomplir à chaque étape du processus : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-f.htm.

Enfin, tout au long de ce processus, divers documents seront requis du ministère parrain. Ces documents devraient idéalement être finalisés avant même que le processus ne commence; en voici la liste :

Documentation d'appui

- analyse article par article;
- exposés;
- questions et réponses;
- déclarations du ministre aux Communes à la deuxième lecture, à l'étape du rapport et à la troisième lecture;
- déclarations du ministre devant les comités des Communes et du Sénat;
- documents d'information à l'intention du groupe parlementaire et des partis d'opposition;
- déclarations des députés du parti au pouvoir qui donnent leur appui au projet;
- déclarations des sénateurs du parti au pouvoir qui donnent leur appui au projet.

Communications publiques et relations avec les médias

- points saillants;
- document d'information exposant le projet de loi;
- remarques du ministre pour la conférence de presse;

- trousses d'information à l'intention des médias;
- communiqués de presse;
- tout autre document jugé nécessaire.

Chambre des communes

Avis, dépôt et première lecture

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Avis de dépôt	Se mettre en rapport avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) afin de choisir le moment opportun pour présenter l'avis de dépôt et procéder à la première lecture du projet de loi. Le SL&PP/C se charge des formalités nécessaires à l'avis de dépôt. L'avis de dépôt n'est pas nécessaire pour les projets de loi exigeant une motion de voies et moyens.
Motion de voies et moyens	Elle est nécessaire dans le cas d'un projet de loi établissant ou augmentant un impôt ou une taxe. SL&PP/C et le ministère des Finances se chargent des formalités nécessaires. Le projet qui exige une telle motion ne peut être déposé que si la Chambre des communes adopte la motion. Un tel projet de loi ne peut prendre naissance au Sénat.
Recommandation royale	La recommandation royale est nécessaire dès lors que le projet de loi comporte des dispositions portant affectation de crédits. Le SL&PP/C se charge de faire en sorte que le projet soit revêtu de la recommandation du gouverneur général. Le projet de loi qui exige la recommandation royale doit être déposé d'abord à la Chambre des communes; il ne peut être déposé au Sénat en premier.
Séance d'information préalable au dépôt	Des séances d'information préalables peuvent être appropriées dans des circonstances exceptionnelles. Si une telle séance d'information est offerte aux médias, elle doit aussi être offerte aux parlementaires et des mesures efficaces (telles l'embargo ou le huis-clos) doivent être prises pour assurer la protection des renseignements jusqu'au dépôt. Les séances d'information à l'intention des parlementaires doivent être offertes tant aux députés de l'opposition qu'à ceux du parti au pouvoir
Dépôt et première lecture	Le projet de loi ne fait l'objet d'aucun débat ni mise aux voix à cette étape. Le ministre parrain doit être présent en chambre au moment du dépôt. S'il a un empêchement, un autre ministre peut procéder au dépôt en son nom. S'il y a lieu, les bureaux régionaux et les responsables du programme informent les groupes intéressés des activités en cours et de leur état d'avancement.
Sommaire du projet de loi, pour l'antichambre	Un sommaire d'une ou deux pages est rédigé dans les deux langues officielles à l'intention de quiconque désire prendre part au débat. Le cabinet du ministre devrait également prévoir des exemplaires du projet

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	de loi dans les antichambres du gouvernement et de l'opposition au moment du dépôt.
Trousses et séances d'information à l'intention des porte-parole de l'opposition et autres parlementaires	Immédiatement après le dépôt du projet de loi, le cabinet du ministre envoie les trousses d'information aux porte-parole des partis de l'opposition et aux autres parlementaires qu'il désigne. Le ministre ou son adjoint législatif offrent des séances d'information aux partis de l'opposition. Ces séances sont données par les membres de l'équipe responsable du projet. Toute la documentation à distribuer doit être rédigée dans les deux langues officielles.
Renvoi en comité	Un projet de loi du gouvernement peut être envoyé pour étude en comité parlementaire avant la deuxième lecture. La décision de procéder de cette façon est prise par le ministre parrain, de concert avec le leader du gouvernement à la Chambre des communes au moment où la stratégie pour le projet de loi est établie.
Attestation de conformité des projets de loi	Le ministère de la Justice examine le projet de loi à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Déclaration canadienne des droits*. Un certificat à cet effet est envoyé au greffier du Conseil privé et à celui de la Chambre des communes (voir *Attestation de conformité des projets de loi* au présent chapitre). Le ministre est tenu de rendre compte à la Chambre de toute incompatibilité avec ces textes dans les meilleurs délais.

Deuxième lecture (Chambre des communes)

À cette étape, le débat porte sur le principe même du projet de loi et se termine par un vote. Aucun amendement n'est admis.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Appui au ministre	Le cabinet du ministre peut exiger la présence de fonctionnaires (notamment les membres de l'équipe législative) dans l'antichambre du gouvernement. Le sous-ministre adjoint (SMA) responsable désigne ces fonctionnaires. La présence des conseillers juridiques est généralement nécessaire.
Discours	C'est habituellement l'adjoint législatif du ministre qui détermine le nombre de discours nécessaires. En plus du discours du ministre, il faut généralement entre deux et quatre discours de 10 minutes à cette étape. On discute normalement de cette question au cours d'une réunion à laquelle participent le service des communications, les membres de l'équipe législative et, bien sûr, l'adjoint législatif.
Débats	Les membres de l'équipe législative préparent une analyse détaillée des principales questions soulevées lors des débats qu'ils font parvenir à la haute direction, aux responsables du programme, au service des relations parlementaires, aux conseillers juridiques et à l'adjoint législatif du ministre. Dans cette analyse : • ils relatent les questions soulevées et y ajoutent les segments

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	pertinents des discussions; • ils préparent une liste de questions qui en découlent; • ils les passent en revue à la lumière des questions et réponses existantes.

Étude en comité (Chambre des communes)

À cette étape, le projet de loi est examiné, article par article, après audition des témoins, par un comité de la Chambre des communes. À l'issue de son étude, le comité dresse un rapport faisant état notamment des amendements qu'il a apportés au projet. Le rapport est déposé à la Chambre par le président du comité.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Préparation	On doit, au besoin, réviser et mettre à jour le cahier d'information du ministre après les débats en deuxième lecture. Le service des communications prépare le matériel nécessaire à une déclaration préliminaire du ministre au comité. Le ministre peut aussi demander aux membres de l'équipe législative de lui exposer la situation.
Prendre contact avec le greffier du comité	L'équipe se met en rapport avec le greffier du comité pour obtenir des renseignements sur la date où le comité procédera à l'examen du projet de loi et l'identité des personnes qui comparaîtront comme témoins. Elle informe le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme et le service des relations parlementaires de l'état d'avancement des travaux.
Cahiers d'information pour le comité	Au moins 30 exemplaires supplémentaires du cahier d'information sont envoyés au greffier du comité directement ou par l'entremise du cabinet du ministre (conformément aux instructions de l'adjoint législatif du ministre). Toute la documentation doit être bilingue.
Règlements projetés	Lorsque le projet de loi comporte un pouvoir de réglementation, le ministère devrait être prêt à répondre à toute question portant sur le contenu éventuel des règlements projetés.
Désigner et préparer les témoins ministériels	Il appartient au SMA responsable de désigner les personnes qui comparaîtront devant le comité ou accompagneront le ministre ou son secrétaire parlementaire. L'équipe fournit aux responsables de programmes les documents d'information nécessaires, une analyse des débats et la liste des questions complémentaires soulevées au cours de ceux-ci. Les fonctionnaires sont tenus de répondre aux questions d'ordre technique ou d'orientation. Ils ne doivent cependant pas défendre les orientations retenues ni se lancer dans des débats.
Témoins éventuels provenant du public	L'équipe dresse une liste de témoins éventuels provenant du public et de leur position sur le projet de loi.
Comparution du ministre ou de son secrétaire parlementaire	Le ministre – ou son secrétaire parlementaire – comparaît devant le comité pour faire une déclaration préliminaire et répondre aux questions des membres. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Autres témoins	Les autres témoins présentent une déclaration préliminaire d'une durée maximale de cinq minutes et répondent aux questions des membres du comité. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Étude article par article et amendements	Les amendements doivent être conformes au principe du projet de loi adopté en deuxième lecture. Ils peuvent avoir une portée beaucoup plus vaste lorsque l'étude en comité a lieu avant celle-ci. Les amendements proposés ou appuyés par le gouvernement devraient être rédigés ou, à tout le moins, passés en revue par les légistes qui ont rédigé le projet, ainsi que les jurilinguistes et réviseurs législatifs. • L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme, le Cabinet n'ayant pas à être consulté. • S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet. • Dans des circonstances exceptionnelles et en cas d'urgence, les amendements importants peuvent toutefois être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés. Dans les deux derniers cas, les ministères doivent prendre contact avec le BCP pour prendre les mesures nécessaires. Les amendements du gouvernement sont généralement déposés par le secrétaire parlementaire, qui les remet au greffier du comité avant l'examen article par article. Les responsables du programme doivent être prêts à réagir aux amendements proposés par les membres du comité. Ils devraient élaborer (par écrit si le temps le permet) une analyse critique de la proposition, exposant ses répercussions éventuelles ainsi que leur position par rapport à l'adoption de ces amendements.
Annonce des résultats	L'équipe informe le cabinet du ministre, son secrétaire parlementaire, la haute direction, les responsables du programme, les conseillers juridiques ministériels et le service des relations parlementaires de l'issue des audiences du comité, de l'étude article par article et du dépôt du rapport du comité à la Chambre.
Comité plénier	On a recours au Comité plénier dans le cas de projets de loi fondés sur le budget des dépenses et, à l'occasion, pour faciliter l'adoption d'autres projets urgents. Le débat a lieu à la Chambre même. Le ministre peut être accompagné de trois fonctionnaires chargés de lui prêter assistance relativement aux questions d'ordre technique. Ils ne peuvent prendre part aux débats.

Étape du rapport (Chambre des communes)

À cette étape, le débat porte sur le projet de loi dans sa version éventuellement modifiée par le Comité. D'autres amendements peuvent y être apportés.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Avis d'amendement	Pour tout amendement, un avis doit être donné au *Feuilleton des avis* de la Chambre des communes au plus tard à 18 h la veille du jour où doit avoir lieu l'étape du rapport. Aucun amendement n'est recevable lorsque l'étape du rapport est entreprise.
Amendements du gouvernement	Les amendements du gouvernement sont rédigés ou, à tout le moins, passés en revue par les légistes du ministère de la Justice. Certains peuvent aussi exiger l'autorisation du Cabinet (voir *Étude en comité – Étude article par article et amendements*).
Autres amendements	Les membres de l'équipe doivent examiner tous les jours le Feuilleton. S'ils y trouvent un avis d'amendement de source non gouvernementale, ils en informent le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme, les conseillers juridiques ministériels et le service des relations parlementaires.
Réactions aux amendements	Lorsque des amendements de source non gouvernementale sont proposés, les responsables du programme préparent des documents d'information exposant la position recommandée au gouvernement et des notes d'allocution relatives à chaque amendement. Les recommandations pertinentes sont transmises au cabinet du ministre. Si le ministre entend appuyer ces amendements, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation du Cabinet (voir *Étude en comité : Étude article par article et amendements*).
Appui au ministre	Au cours de l'étape du rapport, le cabinet du ministre requiert habituellement la présence de fonctionnaires dans l'antichambre du gouvernement. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Les conseillers juridiques sont également présents. Si aucun amendement n'est proposé à l'étape du rapport, la Chambre procède à la troisième lecture immédiatement après le vote sur la motion d'adoption du rapport du comité.
Débat et motion d'adoption	Les amendements proposés font l'objet d'un débat et sont mis aux voix. Une motion portant adoption du projet de loi dans sa version présentée à l'étape du rapport puis modifiée est ensuite mise aux voix. Si le projet de loi a été renvoyé à un comité avant la deuxième lecture, le débat de l'étape du rapport se confond avec celui de la deuxième lecture.
Interventions	Un discours formel n'est pas nécessaire, mais de brèves déclarations peuvent être préparées pour le ministre ou ses collègues.

Troisième lecture (Chambre des communes)

Le débat est centré sur la version définitive du projet de loi qui est mise aux voix.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Débat	Si le projet a été amendé à l'étape du rapport, le débat de troisième lecture ne peut commencer que le jour de séance qui suit celui où a pris fin l'étape du rapport. Dans le cas contraire, le débat peut avoir lieu immédiatement.
Discours	Le discours du ministre dure normalement environ dix minutes, à moins que son adjoint législatif n'estime que la complexité du projet de loi impose un plus long discours. Cette question fait l'objet d'une réunion organisée par le service des communications.
Cahiers d'information	Il se peut qu'on doive réviser les cahiers d'information pour tenir compte de toute modification ou nouvelle information survenue lors de la deuxième lecture, de l'étude en comité ou de l'étape du rapport. Au cours du débat de troisième lecture, le cabinet du ministre peut exiger la présence de fonctionnaires dans l'antichambre du gouvernement. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Les conseillers juridiques sont également présents.

Sénat

Dépôt et première lecture

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Sénateur parrain	Le leader du gouvernement au Sénat, après consultation du cabinet du ministre, désigne le sénateur qui parrainera le projet de loi. Communiquer avec le bureau du leader du gouvernement au Sénat pour le breffage du sénateur parrain et du président du comité, et pour l'organisation des séances d'information à l'intention des sénateurs de l'opposition.
Remise des cahiers d'information au leader du gouvernement au Sénat et au sénateur parrain	Les responsables du programme rédigent les cahiers d'information et les envoient au cabinet du ministre, avec une lettre d'accompagnement à signer par ce dernier. Ces documents doivent être fournis au leader du gouvernement au Sénat et au sénateur qui parraine le projet de loi bien avant la première lecture au Sénat. Ils dressent aussi un sommaire des questions d'importance soulevées au cours des débats à la Chambre des communes, afin de préparer les cahiers d'information et les discours qui seront utilisés au Sénat. Il importe de veiller à ce que chaque sénateur reçoive une trousse d'information (communiqués de presse, exemplaire du projet de loi, documents d'information, etc.).
Séance d'information du sénateur parrain	L'adjoint législatif du ministre prend les dispositions nécessaires pour que les responsables du programme et le conseiller juridique ministériel mettent le sénateur parrain au courant du dossier.
Dépôt	Aucun avis de dépôt n'est nécessaire. Le SL&PP/C se charge des formalités de dépôt en consultation avec les cabinets du leader du gouvernement au Sénat et du ministre parrain et avec l'approbation du leader du gouvernement à la Chambre des Communes.
Première lecture	Il n'y a ni débat ni mise aux voix à cette étape.

Deuxième lecture (Sénat)

Le débat porte essentiellement sur le principe du projet de loi, qui est mis aux voix.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Discours du sénateur parrain	Le discours du sénateur parrain dure normalement environ dix minutes, à moins que l'adjoint législatif du ministre n'estime que la complexité du projet de loi impose un plus long discours. Cette question fait l'objet d'une réunion organisée par le service des communications.
Débat	Le sénateur parrain peut exiger la présence de responsables du programme à la tribune du Sénat. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Le conseiller juridique ministériel est également présent. L'équipe législative suit la deuxième lecture et résume, à l'intention du cabinet du ministre, du secrétaire parlementaire, de la haute direction,

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	des responsables du programme, des conseillers juridiques et du service des relations parlementaires, les principaux arguments formulés par l'opposition lors de la deuxième lecture. Les responsables du programme ajouteront les questions et réponses nécessaires pour mettre à jour le cahier d'information du sénateur parrain.

Étude en comité (Sénat)

À cette étape, le projet de loi est examiné, article par article, après audition des témoins, par un comité du Sénat. À l'issue de son étude, le comité dresse un rapport faisant état notamment des amendements qu'il a apportés au projet. Le rapport est déposé au Sénat par le président du comité.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Préparation	On doit, au besoin, réviser et mettre à jour le cahier d'information du ministre. La déclaration préliminaire du ministre au comité est également revue, au besoin. Le ministre peut aussi demander à l'équipe législative de lui exposer la situation.
Prendre contact avec le greffier du comité	L'équipe se met en rapport avec le greffier du comité pour obtenir des renseignements sur la date où le comité procédera à l'examen du projet de loi et l'identité des personnes qui comparaîtront comme témoins. Elle informe le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme et le service des relations parlementaires de l'état d'avancement des travaux.
Trousses d'information	Au moins 20 trousses d'information à jour doivent être envoyées au greffier du comité pour distribution aux membres. Tous les documents doivent être bilingues et sont remis au greffier du comité et aux interprètes.
Désigner et préparer les témoins ministériels	Le SMA responsable du programme désigne les fonctionnaires qui comparaîtront devant le comité à titre de témoins ou qui accompagneront le ministre (si celui-ci assiste aux audiences). L'équipe prépare les témoins : elle procède à l'analyse des débats et fournit une vue d'ensemble des questions supplémentaires soulevées au cours de ceux-ci.
Comparution du ministre	Le ministre comparaît devant le comité pour faire une déclaration préliminaire et répondre aux questions des membres. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Délibérations du comité	L'équipe suit les audiences, assiste les témoins du ministère et les sénateurs du parti au pouvoir pendant les délibérations du comité et en dresse un sommaire à distribuer au cabinet du ministre, au sénateur parrain, à la haute direction, aux responsables du programme, au service des relations parlementaires et au conseiller juridique ministériel.
Étude article par article et amendements	Les amendements proposés ou appuyés par le gouvernement sont rédigés ou, à tout le moins, passés en revue par les légistes qui ont rédigé le projet.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
	• L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme, le Cabinet n'ayant pas à être consulté. • S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet. • Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés. Dans les deux derniers cas, les ministères doivent prendre contact avec le BCP pour prendre les mesures nécessaires. Les amendements du gouvernement sont généralement déposés par le sénateur parrain qui les remet au greffier du comité avant l'examen article par article. Les responsables du programme doivent être prêts à réagir aux amendements proposés par les membres du comité. Ils devraient élaborer (par écrit si le temps le permet) une analyse critique de la proposition, exposant ses répercussions éventuelles ainsi que leur position par rapport à l'adoption de ces amendements.
Comité plénier	Lorsque le projet de loi est renvoyé au Comité plénier plutôt qu'à un comité permanent, le ministre est habituellement invité à comparaître dans la salle du Sénat. Le ministre prononce une courte déclaration préliminaire. Il peut être accompagné de deux fonctionnaires dans la salle du Sénat.

Étape du rapport (Sénat)

À cette étape, le débat porte sur le projet de loi dans sa version modifiée par le comité. D'autres amendements peuvent être apportés.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Adoption du rapport	S'il n'y a pas d'amendement, le rapport est réputé adopté. S'il y a une proposition d'amendement, elle fait l'objet d'un débat et est mise aux voix.
Réactions aux amendements	Lorsque des amendements de source non gouvernementale sont proposés, les responsables du programme préparent des documents d'information exposant la position recommandée au gouvernement et des notes d'allocution relatives à chaque amendement. Les recommandations pertinentes sont transmises au cabinet du ministre. Si le ministre entend appuyer ces amendements, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation du Cabinet (voir *Étude en comité : Étude article par article et amendements*).

Troisième lecture (Sénat)

Le débat porte sur le projet de loi dans sa forme définitive. Il est possible d'y apporter d'autres amendements.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Discours	Un discours d'une durée d'environ dix minutes doit être préparé à l'intention du sénateur parrain.
Débat et vote	Le sénateur parrain peut demander que des responsables du programme soient présents à la tribune du Sénat lorsqu'il y prend la parole. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Le conseiller juridique ministériel est également présent. Une fois la troisième lecture terminée, si le projet de loi n'a pas été amendé au Sénat, il peut recevoir la sanction royale. En cas d'amendement, il est renvoyé à la Chambre des communes, qui peut souscrire aux amendements ou les rejeter. En cas de désaccord, des représentants des deux chambres peuvent se rencontrer et tenter de trouver une solution au problème.

Sanction royale

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Date	C'est le leader du gouvernement à la Chambre des communes qui, de concert avec le leader du gouvernement au Sénat et le SL&PP/C, fixe la date de la sanction royale. Le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme, le conseiller juridique et le service des relations parlementaires doivent en être avisés.
Communiqué de presse	Le service des communications rédige un communiqué annonçant que le projet de loi a reçu la sanction royale.

Chapitre 2.5
Entrée en vigueur

Aperçu

Ce chapitre complète la section 6 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il décrit comment et quand une loi entre en vigueur.

Sommaire

- Comment les lois entrent en vigueur
- Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi

Destinataires

Les fonctionnaires chargés de l'application générale de la loi ou de la rédaction des décrets nécessaires à sa mise en vigueur ou de ses règlements d'application.

Messages clés

L'entrée en vigueur d'une loi constitue une étape charnière de sa mise en œuvre et exige planification et minutie.

Comment les lois entrent en vigueur

Une loi entre en vigueur dès qu'elle reçoit la sanction royale, sauf disposition contraire. Très souvent, la loi prévoit qu'elle entre en vigueur, en tout ou en partie, à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. Ce décret est rédigé par les fonctionnaires du ministère chargé de l'application de la loi et soumis au Comité spécial du Conseil par le ministre responsable. En cas d'approbation, il est envoyé au gouverneur général pour signature et publié dans la *Gazette du Canada*. Le projet de décret doit être soumis pour approbation bien avant la ou les dates prévues pour l'entrée en vigueur.

Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi

Ce tableau expose les formalités à remplir pour la mise à effet d'une loi.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Déterminer quand la loi entre en vigueur	Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur dès qu'elle reçoit la sanction royale. Si elle déclare entrer en vigueur à une date à fixer par le gouverneur en conseil, il faut veiller à déterminer cette date. Celle-ci dépend souvent des règlements et des mesures administratives nécessaires à la mise en œuvre de la loi. La date d'entrée en vigueur ne peut être arrêtée tant que ces questions ne sont pas réglées.
Rédiger le projet de décret de mise en vigueur	Si la date d'entrée en vigueur est à fixer par décret du gouverneur en conseil, une ébauche du décret doit être rédigée avec l'aide des conseillers juridiques ministériels.
Soumettre le projet de décret à la recommandation du ministre	Le décret doit recevoir la recommandation du ministre avant de pouvoir être examiné par le Cabinet.
Envoyer le projet de décret au BCP	Envoyer le projet de décret, revêtu de la recommandation du ministre, au greffier adjoint du Conseil privé (décrets du Conseil).
Exigences légales concernant le dépôt	On doit aviser le service des relations parlementaires de toute exigence légale concernant le dépôt de rapports ou d'autres documents devant les chambres du Parlement une fois la loi en vigueur. Veiller à ce que le service des relations parlementaires assure le suivi à cet égard.
Règlements et autres textes législatifs subordonnés ou directives	Il arrive que certaines composantes essentielles de la loi se retrouvent dans ses règlements ou autres textes d'application. Il importe, dans ce cas, de veiller à ce que ces textes soient pris en temps opportun afin de ne pas faire échec à la mesure législative.
Mise en œuvre	Les activités de mise en œuvre sont propres à chaque ministère et à chaque mesure législative.

Chapitre 2.6
Examen rétrospectif

Aperçu

Ce chapitre encourage les fonctionnaires à procéder, une fois la loi adoptée par le Parlement, à un examen rétrospectif du déroulement du projet.

Destinataires

Les gestionnaires de projets législatifs et les fonctionnaires qui ont participé à l'élaboration des orientations et objectifs ou à la rédaction du projet de loi.

Messages clés

Un examen rétrospectif du déroulement du projet législatif est indispensable à l'amélioration de la gestion et de l'exécution des projets à venir.

Examen rétrospectif : points à considérer

L'appréciation du rendement de l'équipe au regard du plan législatif constitue un élément essentiel de la planification de tout projet. Une fois la loi adoptée, l'équipe doit prendre le temps de faire un retour sur les faits et leur explication. Il pourra être nécessaire d'effectuer cette rétrospective par étapes et à différents niveaux.

Voici quelques points sur lesquels il convient de s'interroger :

- *Ressources* : Étaient-elles suffisantes?
- *Infrastructure mise en place* : Était-elle appropriée à la tâche?
- *Soutien* : L'équipe a-t-elle réussi à mobiliser tous les services du ministère nécessaires à l'exécution du projet (services des communications avec le public, des consultations, des relations parlementaires, etc.)?
- *Collaboration* : L'équipe a-t-elle bien collaboré avec le cabinet du ministre et le personnel parlementaire?
- *Planification* : Était-elle juste?
- *Gestion du projet* : Le projet a-t-il été géré avec compétence?

Partie 3
Élaboration des règlements

Aperçu

La présente partie donne un aperçu du processus réglementaire. Elle a pour objectif de situer le processus réglementaire dans le contexte plus large du processus législatif. Les personnes qui prennent part à l'élaboration des règlements sont invitées à consulter la *Politique de réglementation* et les *Guides sur le processus :* http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications .

Sommaire

- Qu'est-ce qu'un règlement?
- Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?
- Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?
- Sommaire du processus réglementaire

Destinataires

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire et toutes autres personnes qui s'y intéressent.

Messages clés

- La *Loi sur les textes réglementaires* et la *Politique de réglementation* constituent le cadre de l'activité réglementaire.
- La *Loi sur les textes réglementaires* établit un processus qui vise à faire en sorte que les règlements aient des fondements légaux solides et que l'on puisse les consulter dans la *Gazette du Canada*.
- La *Politique de réglementation* exige que soit effectuée une étude d'impact de la réglementation afin de vérifier si les activités du gouvernement en matière de réglementation servent les intérêts du public, particulièrement dans les domaines de la santé, de la sécurité, de la qualité de l'environnement et du bien-être économique et social.
- L'utilisation des fonds publics est également du domaine public. Les études d'impact de la réglementation comprennent donc un examen des avantages des solutions de rechange à la réglementation et des autres formes de règlements par rapport à leurs coûts, ainsi que l'affectation des ressources là où elles seront les plus utiles.
- C'est pourquoi le gouvernement a la volonté de travailler en partenariat avec l'industrie, les syndicats, les groupes d'intérêt, les

organisations professionnelles, les autres gouvernements et les particuliers intéressés.

Qu'est-ce qu'un règlement?

Les règlements sont des textes législatifs qu'on désigne souvent par le terme « législation déléguée ». Ils ont le même effet juridique que les lois et ont normalement pour effet d'énoncer des règles d'application générale, plutôt que de viser des situations ou des personnes en particulier. Ils n'émanent pas du Parlement, mais bien de l'autorité – le plus souvent, le gouverneur en conseil, un ministre ou un organisme public – que celui-ci a habilitée à cette fin. Leur prise doit donc être expressément prévue par une loi dite habilitante.

En général, la loi habilitante fixe les grandes lignes du plan législatif et délègue à l'autorité réglementante la tâche d'en régler les détails.

La plupart des règlements sont désignés comme tels dans leur loi habilitante. Les lois prévoient cependant la prise d'autres textes d'application qui sont également de nature législative mais qui portent le nom d'arrêtés, de décrets, d'ordonnances, de règles, de tarifs et de règlements administratifs. Ils sont normalement assujettis aux mêmes contraintes que les règlements sur le plan juridique et sur celui des orientations.

Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?

Le pouvoir de prendre des règlements ne peut être exercé librement. Il existe des limites à l'exercice de ce pouvoir, notamment celles fixées par la Constitution et les lois supplétives dont nous traitons au chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*. L'une des plus importantes lois supplétives dans le domaine de la réglementation est la *Loi sur les textes réglementaires* (la Loi), complétée par le *Règlement sur les textes réglementaires* (le Règlement). Ensemble, ils prévoient trois conditions essentielles à la prise d'un règlement :

- l'examen du projet de règlement;
- son enregistrement;
- sa publication dans la *Gazette du Canada*.

L'exercice du pouvoir réglementaire est en outre assujetti à la loi habilitante, le règlement devant être pris dans le cadre du pouvoir conféré par celle-ci. Il ne peut la contredire, ni en restreindre ou étendre la portée.

Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?

La *Politique de réglementation* du gouvernement du Canada établit le cadre politique principal pour la prise des règlements. Son objectif est de faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure à la société canadienne les avantages nets les plus grands possibles. Elle exige que, au moment d'établir des règlements, les organismes de réglementation démontrent :

1. que les Canadiens ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements;
2. qu'il existe un problème ou un risque réel, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution;
3. que les avantages de la réglementation l'emportent sur son coût pour les Canadiens, leurs gouvernements et leurs entreprises. Plus particulièrement, en gérant les risques pour le compte des Canadiens, les organismes de réglementation doivent s'assurer que les ressources limitées dont le gouvernement dispose vont aux secteurs dans lesquels elles procureront les plus grands avantages;
4. que les répercussions négatives sur la capacité de l'économie de favoriser la richesse et la création d'emplois ont été réduites au minimum et qu'aucun fardeau inutile n'a été imposé par la réglementation. Plus précisément, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que :
   - les besoins en information et les exigences administratives se limitent à l'essentiel et entraînent les frais les moins élevés possibles,
   - la situation particulière des petites entreprises soit prise en compte,
   - les parties qui proposent des moyens équivalents de se conformer aux exigences en matière de réglementation reçoivent un appui;
5. que les accords internationaux et intergouvernementaux ont été respectés et qu'on a tiré pleinement avantage des possibilités de coordination avec d'autres ordres de gouvernement et organismes;
6. que des mécanismes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation; en particulier, les organismes de réglementation doivent s'assurer :
   - que les normes de gestion du processus de réglementation sont respectées,

- que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant,
- que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour l'exercice efficace des responsabilités en matière d'application des règlements et pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement;

7. que les autres directives du Cabinet concernant l'élaboration des politiques et des lois ont été observées, comme :
   - la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*,
   - la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm,
   - la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.html;

Le Comité spécial du Conseil (comité du Cabinet) est l'ultime responsable de la *Politique de réglementation*. La Division de la réglementation du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé l'appuie dans ce rôle. Elle est effectivement chargée de fournir des conseils, d'élaborer des guides, d'appuyer le renforcement des capacités afin d'aider les autorités réglementaires à se conformer à la politique, et de contrôler l'efficacité de cette politique.

Sommaire du processus réglementaire

La plupart des règlements, ainsi que certains autres textes, doivent satisfaire aux exigences d'un ensemble d'étapes constituant le processus réglementaire, qu'on appelle aussi « filière » réglementaire ». Ce processus est composé d'un ensemble de formalités découlant des cadres juridique et politique. Il comporte les étapes suivantes :

- développement d'une proposition d'ordre réglementaire par le ministère responsable de l'application d'une loi habilitante ou un organisme investi d'un pouvoir réglementaire (le ministère ou organisme parrain);
- examen par un organisme central (Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor, ministère de la Justice);
- publication préalable;
- prise;
- enregistrement;
- entrée en vigueur;
- publication;
- diffusion;
- examen parlementaire.

Quels sont les principaux intervenants?

Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :

- l'autorité investie du pouvoir de « prendre » ou d'« agréer » le règlement :
  - il s'agira le plus souvent du gouverneur général agissant en conseil, c'est-à-dire sur l'avis du Conseil privé (dans les faits, ce rôle consultatif est habituellement délégué au Comité spécial du conseil),
  - ou encore d'un autre comité du Cabinet (tel que le Conseil du Trésor) ou d'un ministre,
  - ou parfois d'un organisme administratif tel que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC);
- le ministre et les fonctionnaires du ministère parrain (dans le cas des règlements du gouverneur en conseil ou du ministre), ou les fonctionnaires de l'organisme parrain (dans le cas des règlements pris par un organisme);

- le greffier du Conseil privé;
- le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé;
- le sous-ministre de la Justice;
- la Section de la réglementation du ministère de la Justice;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor;
- la Direction de la Gazette du Canada, du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes.

Quels textes sont assujettis à la filière réglementaire?

La plupart des règlements au sens de la Loi sont assujettis à la filière réglementaire. Selon la Loi, quatre types de documents sont considérés comme des règlements :

- les textes désignés comme tels par une loi fédérale;
- les règlements, décrets, ordonnances, arrêtés ou règles qui régissent la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires (au sens de la Loi) pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires (au sens de la Loi) dont la violation est passible d'une pénalité, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement sous le régime d'une loi fédérale.

Certains règlements ne sont pas assujettis à la filière réglementaire. Ils en sont exemptés en tout ou en partie par leur loi habilitante ou par le Règlement.

La Section de la réglementation du ministère de la Justice donne des avis juridiques sur la nature réglementaire des textes fédéraux. Pour obtenir plus d'informations sur l'assujettissement de tel ou tel texte à la filière réglementaire, on peut consulter la section 2 de la partie 2 du *Manuel de la réglementation fédérale* (publié par la Section de la réglementation).

Certaines exigences légales – enregistrement et publication – de la filière réglementaire (et non de la *Politique de réglementation*) s'appliquent également à une deuxième catégorie de textes. Il s'agit de textes réglementaires qui ne sont pas des règlements au sens de la Loi (par ex., le décret fixant la date d'entrée en vigueur d'une loi).

Bien que la Loi ne l'exige pas, la Section de la réglementation en fait quand même l'examen, comme s'il s'agissait de règlements.

Conception et élaboration des règlements

Détenir le pouvoir de prendre un règlement n'est pas, en soi, une bonne raison pour l'exercer. Il faut satisfaire aux exigences de la *Politique de réglementation*. Cela suppose notamment que l'on puisse démontrer l'existence d'un problème ou d'un risque, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la voie réglementaire est la plus appropriée. Le règlement n'est ni le seul ni nécessairement le meilleur instrument pour atteindre un objectif public.

Avant de décider de réglementer un secteur d'activité donné, le ministère ou organisme parrain doit étudier les diverses solutions qui permettent d'atteindre les objectifs visés. S'il opte pour la réglementation, il doit s'engager dans un processus de planification, d'analyse et de consultation du public conformément à la *Politique de réglementation*.

Le ministère ou l'organisme annonce tout projet d'importance en matière réglementaire en publiant un préavis dans son *Rapport sur les plans et les priorités* déposé chaque année au Parlement. L'efficacité du règlement est ensuite rapportée dans les *Rapports sur le rendement*, publiés annuellement à l'égard de chaque ministère.

Il procède ensuite à la rédaction du projet de règlement, seul ou de concert avec le personnel de son service juridique et de la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

Étude d'impact de la réglementation

Tout projet de règlement doit faire l'objet d'une étude quant à son impact prévisible. Le résultat de cette étude est résumé dans ce qu'on appelle le *Résumé d'étude d'impact de la réglementation* (REIR).

Chaque section du REIR met en œuvre un ou deux éléments de la *Politique de réglementation*. Le REIR est donc en quelque sorte une façon de rendre compte publiquement de la nécessité de recourir à la mesure réglementaire proposée, compte tenu des impératifs de la politique; il fait état de ce qui suit :

- les principales composantes du projet de règlement, notamment les sujets traités et les objectifs poursuivis;
- les solutions de rechange étudiées;
- les coûts et les avantages prévus du règlement;

- les consultations effectuées et les occasions offertes aux Canadiens de se faire entendre;
- les réponses du ministère ou de l'organisme aux inquiétudes ou aux suggestions formulées;
- les mécanismes projetés pour assurer le respect du règlement une fois celui-ci en vigueur;
- les mécanismes projetés d'évaluation de l'efficacité du règlement.

Le REIR sert les mêmes fins que le mémoire au Cabinet : les ministres l'utilisent pour prendre des décisions éclairées sur les mesures législatives à adopter. C'est aussi un document public qui aide le gouvernement à rendre des comptes aux Canadiens et aux membres du Parlement au sujet de l'exercice des pouvoirs législatifs qui lui sont délégués. Chacun de ces différents lectorats exige que le REIR soit préparé avec soin pour que la documentation soumise :

- soit rédigée dans une langue simple, claire et concise que le public peut comprendre facilement;
- décrive le problème ou la situation à régler;
- décrive les effets que pourra avoir la proposition, ainsi que les mesures à prendre pour éviter toute répercussion négative.

Le *Guide de rédaction du REIR* (http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications) contient des renseignements détaillés sur la préparation de ce document. On y explique les objectifs du REIR et certaines démarches qui donneront un excellent produit fini.

Pour les règlements devant être pris par le gouverneur en conseil ou recevoir son agrément, il est nécessaire de mettre au point un plan de communication et, au besoin, un avis supplémentaire. Le plan de communication expose notamment la stratégie qu'utilisera le ministère ou l'organisme pour communiquer aux groupes visés les mesures réglementaires dès leur prise. Pour sa part, l'avis supplémentaire s'impose lorsque des renseignements confidentiels doivent être communiqués pour la prise d'une décision. Cet avis doit être distinct du REIR.

Contrôle par les organismes centraux

Le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice

Le rôle du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice est prévu dans la Loi. Ils sont appuyés respectivement par le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé et par la Section de la réglementation.

Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil

Le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (SRDC) du Bureau du Conseil privé est chargé de suivre les dossiers et de coordonner les politiques concernant la réglementation et les décrets et de donner des conseils à ce sujet; en outre, il assure la conformité de ces politiques avec les politiques économiques, sociales et fédérales-provinciales. Le Secrétariat compte deux divisions : la Division des affaires réglementaires et la Division des décrets du Conseil. Le Secrétariat a pour mission d'appuyer le Comité spécial du Conseil (CSC) en ce qui a trait aux affaires réglementaires et aux décrets.

Les principales activités de la Division des affaires réglementaires (DAR) sont les suivantes :

- suivre les projets de réglementation;
- fournir un appui important au CSC au moyen d'analyses, de breffages et de conseils en ce qui concerne les projets de réglementation;
- appuyer la mise en œuvre et l'élaboration de la *Politique de réglementation.*

En termes plus précis, la DAR examine chaque proposition de règlement en fonction de l'ensemble des orientations et peut demander des renseignements ou des analyses supplémentaires au ministère responsable avant que la proposition soit soumise au Comité spécial du conseil.

Les principales activités de la Division des décrets du Conseil (DDC) sont les suivantes :

- gérer le processus d'approbation des décrets, règlements et autres textes réglementaires;
- assurer des services de secrétariat au Comité spécial du Conseil (CSC);
- donner des conseils touchant l'utilisation de décrets ou d'instruments d'avis;
- produire et diffuser les décrets en Conseil;
- veiller à l'enregistrement et à la publication des règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (voir http://canada.gc.ca/gazette/hompar2_f.html);
- tenir à jour les dossiers des décrets approuvés, l'index codifié des textes réglementaires et un certain nombre de registres de serment (voir http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic_f.html).

Section de la réglementation

Le rôle que doit jouer le sous-ministre de la Justice au titre de la Loi est, en pratique, exercé par la Section de la réglementation. Elle examine tous les projets de règlement soumis par les ministères et organismes (sauf ceux qui en sont exemptés) afin de s'assurer :

- qu'ils respectent le cadre juridique du pouvoir réglementaire;
- qu'ils ne constituent pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir réglementaire;
- qu'ils n'empiètent pas indûment sur les droits et libertés existants et ne sont pas incompatibles avec la *Déclaration canadienne des droits* ou la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- que leur présentation et leur rédaction sont conformes aux normes établies.

Une fois l'examen terminé, la Section de la réglementation estampille le projet de règlement. Si la solution apportée à certains problèmes juridiques comporte des risques, elle signale ceux-ci au ministère ou à l'organisme. Lorsque des problèmes juridiques sérieux persistent, elle en informe le greffier du Conseil privé.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été examiné par la Section de la réglementation. Le greffier peut toutefois refuser de l'enregistrer. Pour sa part, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de la Justice, abroger en tout ou en partie un règlement pris sans avoir été ainsi examiné.

Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les projets de règlement lorsque la loi habilitante exige qu'ils soient approuvés ou recommandés par lui. Il examine aussi les projets de règlement susceptibles d'avoir d'importantes répercussions financières, notamment ceux ayant trait au recouvrement des coûts.

Publication préalable

La publication préalable a pour but de permettre aux intéressés de juger dans quelle mesure les projets de règlement tiennent compte des observations formulées à l'occasion des consultations préalables.

Conformément à une directive du Cabinet de 1986, les projets de règlement doivent être préalablement publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* avant de pouvoir être pris. Dans certains cas, cette exigence est imposée par la loi habilitante.

On peut consulter la Partie I de la *Gazette du Canada* sur Internet : http://canada.gc.ca/gazette/hompar1_f.html.

Une dispense de publication préalable peut être accordée sauf lorsque cette exigence découle de la loi habilitante. Pour les règlements devant être pris ou approuvés par le gouverneur en conseil, on peut obtenir une dispense de publication préalable en s'adressant au Comité spécial du Conseil. Quant aux règlements devant être pris par un ministre ou un organisme, c'est le ministre ou l'organisme lui-même qui prend la décision de les exempter de la publication préalable.

Il est à noter que l'exigence de publication préalable ne s'applique pas aux textes qui ne sont pas des règlements, à moins d'indication contraire de la loi habilitante.

Les projets de règlement doivent être approuvés avant de faire l'objet d'une publication préalable. Si le règlement est pris ou approuvé par le gouverneur en conseil, l'approbation est donnée par le Comité spécial du Conseil. S'il est pris par un ministre ou un organisme, c'est le ministre ou l'organisme lui-même qui donne l'approbation. Le REIR est publié en même temps que le projet de règlement.

Lorsqu'un projet de règlement fait l'objet d'une publication préalable, on accorde aux intéressés un certain laps de temps pour exprimer leurs points de vue. Il s'agit habituellement d'une période de trente jours dans le cas des règlements publiés en vertu de la politique du Cabinet. Dans les autres cas, la durée de cette période varie selon les exigences de la loi habilitante. La période de publication préalable peut également être déterminée dans des accords internationaux tels que les accords de l'Organisation mondiale du commerce et l'*Accord de libre-échange nord-américain*. En général, la *Politique de réglementation* tout autant que la prudence exigent que les règlements qui tombent sous le coup d'accords sur le commerce international soient publiés au moins soixante-quinze jours à l'avance.

Prise

La prise est l'acte par lequel l'autorité réglementaire rend officiel l'établissement du règlement. Cette décision est habituellement communiquée par un document distinct appelé « décret », dans le cas du gouverneur en conseil, ou « arrêté », dans le cas d'un ministre. Le règlement est joint à ce document.

Dans le cas du gouverneur en conseil, le règlement est pris lorsque le gouverneur général prend le décret. S'il s'agit d'un ministre, le règlement est pris lorsque le ministre signe l'arrêté. S'il s'agit d'un organisme, la prise se fait au moyen d'une résolution ou d'un autre texte, selon le processus décisionnel propre à l'organisme.

Si le règlement est pris par le gouverneur en conseil, le ministère parrain doit obtenir l'approbation du comité compétent du Cabinet,

la plupart du temps le Comité spécial du Conseil. À cette fin, le ministère doit joindre au REIR original un compte rendu des observations reçues à la suite de la publication préalable et de toute mesure prise en réponse à ces observations ainsi que la justification des réponses du ministère.

Il arrive qu'un pouvoir habilitant autorise la « prise » d'un règlement, mais exige qu'il reçoive l'agrément d'une autorité autre que le titulaire du pouvoir réglementaire. Par exemple, la disposition habilitante peut prévoir que « La commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements... ». L'agrément est donné au moyen d'un décret ou d'un arrêté, selon l'autorité.

Enregistrement

La Loi prévoit que les règlements doivent être transmis au greffier du Conseil privé dans les sept jours suivant leur prise. Sauf dispense en raison de leur nombre, comme le prévoit le Règlement, le greffier procède alors à leur enregistrement.

Le greffier inscrit sur un registre le titre du règlement, le nom de l'autorité réglementaire, la disposition de la loi en vertu de laquelle il a été pris, la date de la prise et celle de l'enregistrement, et lui attribue la désignation « DORS », suivie d'un numéro distinctif. Pour les autres textes soumis au processus réglementaire, il consigne à peu de chose près les mêmes renseignements et attribue au texte la désignation « TR », suivie d'un numéro distinctif. En pratique, les responsabilités du greffier sont assumées par la Division des décrets du Conseil du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil.

Entrée en vigueur

Dans le cas des règlements proprement dits, l'enregistrement revêt une importance capitale, car il détermine habituellement le moment de leur entrée en vigueur. Les règlements devant être enregistrés entrent en vigueur le jour de leur enregistrement, à moins que la loi habilitante ou le texte même du règlement n'indique une autre date d'entrée en vigueur (voir le paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation*). Les autres textes et règlements entrent en vigueur le jour de leur prise, à moins qu'une autre date d'entrée en vigueur ne soit précisée.

On ne peut prévoir, dans un règlement ou tout autre texte, une date d'entrée en vigueur antérieure à la prise, à moins que ce pouvoir de donner un effet rétroactif au règlement ne soit conféré expressément par la loi habilitante.

Publication

La Loi et le Règlement prévoient que les règlements fédéraux doivent être publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours suivant leur enregistrement. Certains règlements sont exemptés de publication; ils sont prévus à l'article 15 du Règlement.

La *Gazette du Canada* est publiée par l'imprimeur de la Reine, dont les responsabilités à cet égard sont assumées par la Direction de la Gazette du Canada du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié. Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté du droit, nul ne peut être condamné pour avoir enfreint un règlement qui, au moment de l'infraction présumée, n'était pas publié alors qu'il aurait dû l'être. Le droit doit en effet pouvoir être connu de chacun; il ne peut être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut présumer que les personnes visées par lui sont en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose.

Il existe cependant une exception : il est possible de condamner une personne pour infraction à un règlement non publié si celui-ci est soustrait à la publication ou s'il comporte une disposition prévoyant l'antériorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la *Gazette du Canada*. Il faut alors prouver qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables avaient été prises pour que les intéressés soient informés de la teneur du règlement.

Diffusion

Tous les décrets et règlements doivent être communiqués au public trois jours ouvrables après leur prise par le gouverneur général. La liste de tous les décrets est affichée sur Internet : http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic_f.html.

De plus, la version électronique des règlements et autres textes publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* est disponible sur Internet : http://canada.gc.ca/gazette/hompar2_f.html.

Contrôle de l'activité réglementaire par le Parlement

Le représentant de la fonction législative chargé de contrôler l'exercice du pouvoir réglementaire est le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Son rôle est prévu à l'article 19 de la Loi et consiste à étudier et à contrôler les textes réglementaires après leur prise.

Afin de s'acquitter de cette fonction, le Comité s'assure que les textes réglementaires répondent aux critères qui sont approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session parlementaire. Plusieurs de ces critères correspondent à ceux qu'appliquent la Section de la réglementation du ministère de la Justice dans le cadre de l'examen des projets de règlement.

Lorsque le Comité est d'avis qu'un texte réglementaire pose des difficultés, il en fait part au titulaire du pouvoir réglementaire et lui recommande des solutions. Si le Comité et le titulaire ne parviennent pas à un accord, le Comité peut présenter un rapport qui porte la question à l'attention des deux chambres. S'il s'agit d'un texte réglementaire pris par le gouverneur en conseil ou un ministre, le Comité est aussi habilité, en vertu du paragraphe 123(1) du *Règlement de la Chambre des communes*, à présenter aux Communes un rapport proposant le désaveu du texte. La résolution de désaveu, si elle est adoptée, constitue un ordre de la Chambre enjoignant au gouverneur en conseil ou au ministre d'abroger le texte réglementaire en cause.

Ouvrages de références

- La *Politique de réglementation* et les Guides sur la politique et le processus du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du conseil privé http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications;
- Le *Manuel de la réglementation fédérale*, publié par la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

Annexe
Ouvrages de référence

Aperçu

Cette annexe contient la liste des ouvrages de référence et autres documents qui peuvent être utiles à quiconque prend part à l'activité législative.

Sommaire

Quelques références sur les sujets suivants :

- Démocratie parlementaire
- Élaboration d'une mesure législative
- Processus parlementaire : général
- Processus parlementaire : Chambre des communes
- Processus parlementaire : Sénat
- Processus réglementaire

Destinataires

Tous auraient intérêt à consulter cette annexe.

Messages clés

Les sources d'information supplémentaire sont nombreuses.

Démocratie parlementaire

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Les Canadiens et leur système de gouvernement, 4e éd., 1997	Eugene A. Forsey	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/library/forsey/how-f.htm Bilingue	Compréhension facile
Processus parlementaire – Le Parlement du Canada en action	Parlement du Canada	http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_Process.asp?Language=F Bilingue	Portail donnant accès à une mine d'informations au sujet du processus parlementaire
The Question of Confidence in Responsible Government, 1985	Eugene A. Forsey et G.C. Eglinton	Imprimé Anglais	Technique
Parliament: Canada's Democracy and How it Works, 1995	Maureen McTeer	ISBN: 0-394-22006-4 Anglais	Compréhension facile
The Parliament of Canada, 1987	C.E.S. Franks	ISBN: 0-802-05735-7 Anglais	Bonne introduction
Le processus d'élaboration des lois, 1991	Légiste et conseiller parlementaire : Sénat	Imprimé Bilingue	Compréhension facile

Élaboration d'une mesure législative

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé (à jour)	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=Publications&doc=role/role_f.htm Bilingue	Compréhension facile
Mémoire au Cabinet - Guide du rédacteur	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm Bilingue	Compréhension facile
Responsabilité constitutionnelle, 1993	Bureau du Conseil privé	ISBN: 0-662-58782-0 Bilingue	Compréhension facile
Pour une réglementation préventive	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Imprimé Bilingue	Technique
Manuel d'organisation des tribunaux administratifs, 1998	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Version électronique disponible sur le site Intranet du ministère de la Justice Bilingue	Technique
Composition of Legislation, 2e éd., 1976	E. A. Driedger	ISBN: 0-660-00443-7 Anglais	Technique
Manuel de légistique	Ministère de la Justice (Direction des services législatifs)	Version électronique disponible sur le site Intranet du ministère de la Justice Bilingue	Technique
Legistics	Ministère de la Justice (Direction des services législatifs)	Imprimé Anglais	Principes de rédaction législative anglaise

Processus parlementaire : général

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
L'adoption des lois du Canada, 1997	Sénat	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/senatetoday/making_laws-f.htm Bilingue	Compréhension facile
Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22e éd., 1997	Sir D. Limon, *et al.*	ISBN 0-406-89587-2 Anglais	Technique
Bourinot's Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 4e éd., 1916	John Bourinot	ISBN 0-716-52021-4 Anglais	Technique
Vocabulaire de procédure parlementaire, 2e éd., 1997	Chambre des communes	ISBN: 0-662-63075-0 http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/glossary/gloss-f.htm Bilingue	Explication de la terminologie
Le processus législatif, 1992	Chambre des communes	ISBN: 0-662-58828-2	Bonne introduction
Calendrier parlementaire (à jour)	Bibliothèque du Parlement	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-f.htm Bilingue	Compréhension facile
Répertoire parlementaire canadien, 1998	John Bejermi	ISBN: 0-714-8143 Bilingue	Technique
Guide parlementaire canadien, 1997	Bibliothèque du Parlement	ISBN: 0-969-31580-5 Bilingue	Compréhension facile
Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires, 1990	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=F&doc=pco-notes/cover_f.htm Bilingue	Compréhension facile
Lignes directrices pour la préparation des réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires	Bureau du Conseil privé	http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=F&doc=legislation/govresp_f.htm Bilingue	Compréhension facile

Processus parlementaire : Chambre des communes

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Règlement de la Chambre des communes (à jour)	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.html Bilingue	Technique
Règlement annoté de la Chambre des communes, 1989	Chambre des communes	ISBN 0-660-54620-5	Technique
Précis de procédure, 5e éd., 1997	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-f.htm Bilingue	Compréhension facile
La procédure et les usages de la Chambre des communes	Robert Marleau Camille Montpetit	ISBN 2-89461-377-6 Bilingue	Technique
Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada, 6e éd, 1991	A. Fraser, *et al.*	ISBN 0-459-35511-2 Bilingue	Technique
The House of Commons at Work, 1993	John Fraser	ISBN: 2-893-10164-X Anglais	Compréhension facile
Travaux des comités, (à jour)	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1	Compréhension facile
Durée des discours, des déclarations et des débats, 1994	Chambre des communes	Imprimé Direction des journaux Tél. : (613) 996-1086 Bilingue	Compréhension facile
Guide des publications de la Chambre des communes, 1993	Chambre des communes	ISBN 0-662-60087-8 Bilingue	Compréhension facile
Publications de la Chambre : Feuilleton, journaux, hansard, etc.	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/francais/fbus.html Bilingue	Compréhension facile Technique en partie
Liste des députés	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers_house.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1&Sect=hoccur	Compréhension facile

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
		Bilingue	
Le Privilège dans un contexte moderne, 1990	Chambre des communes	ISBN 0-662-57585-7 Direction des recherches pour le Bureau Tél. (613) 996-3611 Bilingue	Compréhension facile
Le privilège dans un contexte historique, 1990	Chambre des communes	ISBN 0-662-57584-9 Direction des recherches pour le Bureau Tél. (613) 996-3611 Bilingue	Compréhension facile
Comités : Guide pratique, 5e éd., 1997	Chambre des communes	ISBN 0-662-63076-9 Direction des comités Tel. : (613) 996-1190	Compréhension facile
Guide pour la comparution des témoins devant un comité de la Chambre des communes	Chambre des communes	http://www.parl.gc.ca/infocom/documents/guide-witness-f.htm	Compréhension facile
Le privilège parlementaire au Canada, 1997	J. Maingot	ISBN 0-773-51718-9 Bilingue	Technique

Processus parlementaire : Sénat

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Le Sénat aujourd'hui	Sénat	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/Senate/senatetoday/senate_today-f.htm Bilingue	Compréhension facile
The Canadian Senate in Focus (1987-1993), 1993	Sénat	Imprimé Direction des comités : Tél : (613) 990-0088 Anglais	Bonne comparaison entre le Sénat et la Chambre des communes
Règlement du Sénat, 2000	Sénat	http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-f/senrules-f.htm Bilingue	Technique
Comptes rendus des délibérations du Comité du Règlement et de la procédure, édition n°1 du Règlement, 1991	Sénat	Imprimé ISBN 1187-2489 Bilingue	Explication claire des nouvelles règles
Sénateurs (situation des partis, affiliation politique, province)	Sénat	http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers_senate.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1&Sect=sencur Bilingue	Compréhension facile
Publications du Sénat : Feuilleton, procès-verbaux, audiences et comptes rendus des délibérations des comités	Sénat	http://www.parl.gc.ca/francais/fbus.html Bilingue	Compréhension facile
Guide pour les témoins qui comparaissent devant les comités du Sénat	Sénat	http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-F/pub-F/witness-f.htm Bilingue	Compréhension facile
Listes des comités permanents, mixtes et spéciaux	Sénat	http://www.parl.gc.ca/Common/Committee_SenList.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1 Bilingue	Compréhension facile

Processus réglementaire

Titre	Auteur	Référence et langue	Remarques
Politique de réglementation du gouvernement du Canada	Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (Bureau du Conseil privé)	http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications&Sub=GovernmentofCanadaRegula Bilingue	Compréhension facile
Guide sur le processus de réglementation	Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil (Bureau du Conseil privé)	http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications&Sub=RegulatoryProcessGuide Bilingue	Compréhension facile
Manuel de la réglementation fédérale, 1998	Ministère de la Justice (Section de la réglementation)	Bilingue	Technique, mais de compréhension facile